

N° 611

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 mai 2026

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation,  
du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1)  
sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale  
après engagement de la procédure accélérée, visant à **renforcer la sécurité,  
la rétention administrative et la prévention des risques d'attentat,***

Par M. Hervé REYNAUD,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, *président* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, M. Marc-Philippe Daubresse, Mmes Laurence Harribey, Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, *vice-présidents* ; Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, Lauriane Josende, M. Olivier Bitz, *secrétaires* ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. Jean-Baptiste Blanc, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, David Margueritte, Hervé Marseille, Thani Mohamed Soilihi, Mme Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Anne-Sophie Patru, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17<sup>ème</sup> législ.) : 2180, 2468 et T.A. 278

Sénat : 597 et 612 (2025-2026)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>I. ASSURER UN MEILLEUR SUIVI DES INDIVIDUS SUSCEPTIBLES DE COMMETTRE UN ACTE TERRORISTE, EN PARTICULIER LORSQU'ILS SONT ATTEINTS DE TROUBLES PSYCHIATRIQUES.....</b>	<b>5</b>
A. L'INJONCTION D'EXAMEN PSYCHIATRIQUE .....	5
B. LA RÉTENTION DE SÛRETÉ TERRORISTE .....	6
C. LA MESURE JUDICIAIRE DE PRÉVENTION DE LA COMMISSION D'ACTES TERRORISTES.....	7
D. L'ENCADREMENT DES CHANGEMENTS DE PRÉNOM ET DE NOM DES INDIVIDUS DANGEREUX .....	7
<b>II. FAVORISER L'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS DANGEREUX, GARANTIR L'EFFECTIVITÉ DE LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE.....</b>	<b>8</b>
A. L'ALLONGEMENT À 210 JOURS DE LA DURÉE DE LA RÉTENTION POUR CERTAINS ÉTRANGERS PRÉSENTANT UNE MENACE D'UNE PARTICULIÈRE GRAVITÉ POUR L'ORDRE PUBLIC .....	8
B. LA RÉITÉRATION DU PLACEMENT EN RÉTENTION .....	9
C. LE MAINTIEN À DISPOSITION DE LA JUSTICE EN CAS DE LIBÉRATION PAR LE JUGE JUDICIAIRE.....	10
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>11</b>
• <b>Article 1<sup>er</sup> Création d'une mesure d'injonction d'examen psychiatrique destinée à prévenir les actes de terrorisme .....</b>	<b>11</b>
• <b>Article 1<sup>er</sup> bis Renforcement du contrôle parlementaire en matière de lutte antiterroriste .....</b>	<b>19</b>
• <b>Article 2 Création d'une procédure de rétention de sûreté terroriste .....</b>	<b>21</b>
• <b>Article 3 Création d'une mesure judiciaire de prévention de la commission d'actes terroristes, par des condamnés de droit commun radicalisés, et de réinsertion.....</b>	<b>28</b>
• <b>Article 4 Renforcement de l'information du préfet et des services de renseignement relative au suivi des personnes admises en soins psychiatriques sans consentement .....</b>	<b>32</b>
• <b>Article 5 Caractère suspensif de la demande de sursis à exécution d'un jugement annulant le renouvellement d'une MICAS et création d'une voie d'appel contre les ordonnances refusant l'exploitation des documents et données saisies au cours d'une visite domiciliaire .....</b>	<b>35</b>
• <b>Article 6 Encadrement des procédures de changement de prénom et de nom.....</b>	<b>41</b>
a) Ne plus autoriser de disposer d'états civils distincts en France et à l'étranger....	50
• <b>Article 7 Rétablissement de la possibilité de maintenir en rétention jusqu'à 210 jours les étrangers condamnés pour une infraction terroriste.....</b>	<b>54</b>

• <i>Article 8</i> Extension du régime dérogatoire de rétention administrative.....	56
• <i>Article 8 bis (nouveau)</i> Réitération du placement en rétention administrative sur le fondement d'une même décision d'éloignement .....	62
• <i>Article 8 ter (supprimé)</i> Rapport sur l'évolution de l'organisation des lieux de rétention administrative.....	69
• <i>Article 8 quater (nouveau)</i> Maintien à disposition de la justice de l'étranger dont la rétention a pris fin par l'effet d'une décision du juge judiciaire .....	70
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>73</b>
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....</b>	<b>91</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES .....</b>	<b>93</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>95</b>

## L'ESSENTIEL

Le 5 mai 2026, l'Assemblée nationale a adopté la proposition de loi *visant à renforcer la sécurité, la rétention administrative et la prévention des risques d'attentat*.

Déposé par Charles Rodwell, député (EPR - Yvelines), ce texte a pour ambitions, d'une part, de renforcer le cadre juridique de la lutte contre le terrorisme, notamment en permettant une meilleure prise en charge des personnes radicalisées souffrant de troubles psychiatriques, et d'autre part, de permettre une rétention plus longue des étrangers présentant une menace particulièrement grave pour l'ordre public.

Partageant les objectifs de la proposition de loi, la commission l'a adoptée avec plusieurs modifications.

En ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, elle a ainsi veillé à **sécuriser juridiquement les dispositifs proposés tout en garantissant leur caractère opérationnel**. Elle a ainsi modifié la procédure d'injonction d'examen psychiatrique, afin d'assurer l'impartialité des psychiatres amenés à procéder à l'examen psychiatrique et d'affirmer l'objectif de protection de la santé également poursuivi par cette mesure. Elle a également renforcé les garanties entourant la procédure de visite domiciliaire prévue en cas de refus de l'intéressé de se soumettre à l'injonction.

En ce qui concerne la rétention administrative, **la commission a approuvé l'extension de la durée maximale de rétention à 210 jours** pour les étrangers qui présentent une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public et qui ont fait l'objet d'une condamnation pénale pour des faits graves. Elle a adopté deux amendements afin **d'en assurer la proportionnalité et l'effectivité**.

Elle a également introduit **deux articles visant à consolider le cadre juridique de la rétention**. Le premier autorise **la réitération du placement en rétention** pour l'exécution d'une décision d'éloignement. Le second porte à **dix heures le délai de maintien à disposition de la justice** d'un étranger libéré par une décision du juge judiciaire.

### I. ASSURER UN MEILLEUR SUIVI DES INDIVIDUS SUSCEPTIBLES DE COMMETTRE UN ACTE TERRORISTE, EN PARTICULIER LORSQU'ILS SONT ATTEINTS DE TROUBLES PSYCHIATRIQUES

#### A. L'INJONCTION D'EXAMEN PSYCHIATRIQUE

Afin de renforcer l'efficacité de la lutte contre le terrorisme, **l'article 1<sup>er</sup> prévoit la création d'une mesure d'injonction d'examen psychiatrique**, qui serait prise par le préfet de département à l'égard des personnes dont il existe des raisons sérieuses de penser que

leur comportement constitue une menace grave pour l'ordre et la sécurité publics, à raison de leur adhésion à des théories incitant ou faisant l'apologie d'actes de terrorisme et d'agissements susceptibles d'être en tout ou partie liés à **des troubles mentaux**. Les personnes objet de l'injonction seraient alors tenues de se soumettre à **un examen psychiatrique** pouvant déboucher, le cas échéant, sur **une admission en soins psychiatriques sans consentement, à la demande du préfet**.

En cas de refus de la personne de se soumettre à l'injonction, le préfet pourrait être autorisé par le juge à **requérir les forces de l'ordre**, pour qu'elles visitent son domicile et le présentent à un psychiatre.

L'objectif de cette mesure est de mieux suivre les **individus radicalisés atteints de troubles psychiatriques**, auxquels les mesures pouvant actuellement être mises en œuvre - à l'instar des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) - apparaissent peu adaptées, en ce qu'elles ne permettent pas la mise en place des soins qu'ils exigent.

Souscrivant à la nécessité d'une meilleure prise **en charge psychiatrique de tels individus radicalisés**, la commission a souhaité préciser explicitement, à l'initiative de son rapporteur, que cette mesure visait, en même temps que la prévention de la commission d'actes de terrorisme, à **permettre également la protection de la santé des personnes internés**.

Elle a également adopté plusieurs amendements de son rapporteur afin de **sécuriser juridiquement le dispositif proposé**, en prévoyant notamment :

- que le psychiatre choisi pour procéder à l'examen psychiatrique **ne pourrait avoir eu, dans le passé, la personne faisant l'objet de l'injonction comme patient**, afin de garantir son impartialité ;

- et de **renforcer les garanties procédurales**, en indiquant que la requête et l'ordonnance du juge autorisant la visite domiciliaire aux fins de procéder à l'examen psychiatrique devraient être **motivées**.

## **B. LA RÉTENTION DE SÛRETÉ TERRORISTE**

L'article 2 tend à créer **une rétention de sûreté terroriste**, qui pourrait s'appliquer aux personnes **condamnées à une peine de réclusion criminelle d'au moins quinze ans pour certains actes de terrorisme**<sup>1</sup>, présentant à la fin de l'exécution de leur peine **une particulière dangerosité**, caractérisée par une probabilité très élevée de récidive, en raison d'une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme et parce qu'elles souffrent d'un trouble grave de la personnalité.

---

<sup>1</sup> Cela concernerait plus précisément les atteintes volontaires à la vie, les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, l'enlèvement, la séquestration et le détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport, intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou par la peur.

Ces personnes pourraient ainsi, après un réexamen de leur situation par la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté, être placées dans **un centre socio-médico-judiciaire de sûreté**, où leur serait proposée une prise en charge médicale, sociale et psychologique.

La commission a pleinement souscrit à la création de la rétention de sûreté, qui permettra d'éviter les « sorties sèches » de personnes présentant une dangerosité particulière. Elle a par ailleurs relevé que le dispositif proposé reprenait l'intégralité des garanties figurant dans la rétention de sûreté de droit commun et a par conséquent adopté l'article 2, modifié par un unique amendement rédactionnel du rapporteur.

### ***C. LA MESURE JUDICIAIRE DE PRÉVENTION DE LA COMMISSION D'ACTES TERRORISTES***

Sur le modèle de la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion, **l'article 3** créerait **une mesure judiciaire** applicable aux personnes ayant été condamnées à une peine privative de liberté d'une durée supérieure ou égale à dix ans pour des faits de droit commun et présentant, à la fin de l'exécution de cette peine, **une particulière dangerosité** faisant obstacle à leur réinsertion et caractérisée par une probabilité très élevée de commission d'un acte de terrorisme.

La mise en place de cette mesure judiciaire, à l'issue d'un réexamen de la situation de la personne intervenant à la fin de l'exécution de la peine, garantirait **l'établissement de sa prise en charge sanitaire, sociale, éducative, psychologique ou psychiatrique** pour permettre sa réinsertion et sa bonne acquisition des valeurs de la citoyenneté.

Comme pour la rétention de sûreté terroriste, la commission s'est montrée favorable à cette mesure, également de nature à éviter des « sorties sèches » d'individus risquant de commettre un acte de terrorisme. À l'initiative du rapporteur, elle a cependant modifié les dispositions proposées afin de les sécuriser juridiquement. Elle a ainsi précisé que **le tribunal de l'application des peines de Paris**, chargé de prononcer la mesure judiciaire, pourrait interdire, à l'individu en faisant l'objet, de **se livrer à une activité dans l'exercice ou à l'occasion de laquelle la commission d'un acte de terrorisme présente une probabilité très élevée, compte tenu de la dangerosité de la personne** – notion plus précise que celle retenue dans la proposition de loi transmise au Sénat.

### ***D. L'ENCADREMENT DES CHANGEMENTS DE PRÉNOM ET DE NOM DES INDIVIDUS DANGEREUX***

Afin de **lutter contre les stratégies de dissimulation et de création d'identités multiples par des individus dangereux**, l'article 6 encadre les procédures de changement de prénom et de nom. Sont ainsi prévues **une information renforcée de l'officier de l'état civil** quant aux antécédents

judiciaires du demandeur, ainsi que **la saisine automatique du procureur de la République** lorsqu'elle émane d'un individu condamné pour des infractions graves.

Ces dispositions ont été complétées pour prévoir l'information de l'officier de l'état civil en cas d'inscription du demandeur au fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles (Fijaisv) ou au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (Fijait) et, le cas échéant, la saisine du procureur. En outre, pour les individus disposant de titres d'état civil étrangers, le texte prévoit que les demandes de changement de prénom ou de nom ne peuvent avoir pour objet **que l'unification de l'état civil avec un nom ou un prénom acquis hors du territoire français**, afin de ne pas permettre les situations d'identités multiples.

## **II. FAVORISER L'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS DANGEREUX, GARANTIR L'EFFECTIVITÉ DE LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE**

### ***A. L'ALLONGEMENT À 210 JOURS DE LA DURÉE DE LA RÉTENTION POUR CERTAINS ÉTRANGERS PRÉSENTANT UNE MENACE D'UNE PARTICULIÈRE GRAVITÉ POUR L'ORDRE PUBLIC***

Les articles 7 et 8 visent à **tirer les conséquences de la censure, par le Conseil constitutionnel<sup>1</sup>, des dispositions de la loi du 11 août 2025<sup>2</sup>** qui étendaient le champ d'application du régime dérogatoire de rétention prévu à l'article L. 742-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile<sup>3</sup>.

Ce régime s'applique à l'étranger faisant l'objet d'une peine d'interdiction du territoire français ou d'une décision d'expulsion prononcée à raison d'une condamnation pénale pour des crimes ou délits terroristes. Il permet la rétention d'un étranger jusqu'à 180 jours (au lieu de 90 jours), qui peut être prolongée à 210 jours sur le fondement de l'article L. 742-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Ce dernier est toutefois devenu inapplicable en raison de la décision du Conseil constitutionnel, qui a censuré une mesure de coordination.

Par conséquent, **l'article 7 rétablit la possibilité d'un maintien en rétention jusqu'à 210 jours.**

**L'article 8 étend le champ d'application du régime dérogatoire aux étrangers qui représentent une menace actuelle, réelle et d'une particulière**

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2025-895 DC du 7 août 2025, *Loi visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive.*

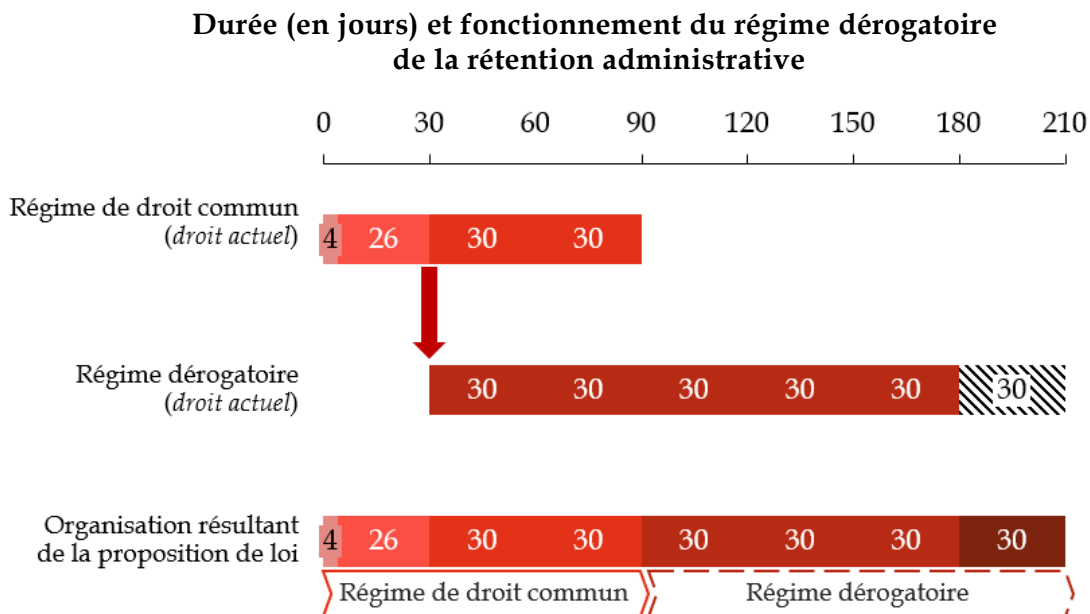
<sup>2</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2025-796 du 11 août 2025 *visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive.*

<sup>3</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

**gravité pour l'ordre public** et qui ont été condamnés définitivement pour des faits d'une certaine gravité.

La commission a précisé le critère de la condamnation pénale afin de garantir la proportionnalité du dispositif : elle a porté à cinq ans – comme le Sénat l'avait voté dans la loi du 11 août 2025 – au lieu de trois ans, le seuil de la peine d'emprisonnement encourue et a étendu le champ des infractions concernées.

Afin d'assurer la cohérence du dispositif, la commission a également clarifié l'articulation du régime de l'article L. 742-6 du CESEDA avec le régime de droit commun, en fixant à 90 jours de rétention le point de départ de ce régime dérogatoire.



Source : commission des lois

## B. LA RÉITÉRATION DU PLACEMENT EN RÉTENTION

Introduit par la commission à l'initiative de son rapporteur, **l'article 8 bis** vise à permettre la réitération du placement en rétention pour l'exécution d'une décision d'éloignement.

Deux décisions récentes imposent de définir une durée cumulée maximale de rétention pour l'exécution d'une même décision d'éloignement. Le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions de l'article L. 741-7 du CESEDA (décision n° 2025-1172 QPC du 16 octobre 2025), faute pour celles-ci d'encadrer suffisamment la réitération de la rétention, en reportant leur abrogation au 1<sup>er</sup> novembre 2026. En outre, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), dans sa décision *Aroja* du 5 mars 2026 (C 150/24), a jugé qu'il résultait de l'article 15 de la directive « Retour » que la durée cumulée des périodes de rétention pour l'exécution d'une décision

d'éloignement ne peut excéder la durée maximale de rétention prévue par le droit de l'État membre, y compris si ces périodes sont discontinues.

**L'article 8 bis fixe la durée maximale de rétention à 360 jours**, qui est portée à **540 jours** dans le régime dérogatoire de l'article L. 742-6 du CESEDA. **Il encadre également les conditions dans lesquelles un nouveau placement peut être prononcé**, en précisant par exemple qu'il doit être tenu compte des périodes de rétention déjà effectuées.

***C. LE MAINTIEN À DISPOSITION DE LA JUSTICE EN CAS DE LIBÉRATION PAR LE JUGE JUDICIAIRE***

Dans sa décision n° 2025-1158 QPC du 12 septembre 2025, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions de l'article L. 743-19 du CESEDA qui permettent **le maintien à disposition de la justice de l'étranger** pendant vingt-quatre heures **à compter de la notification de la décision de justice mettant fin à sa rétention**. Il a reporté leur abrogation au 1<sup>er</sup> octobre 2026, jugeant que jusqu'à cette date, ce délai ne pouvait excéder six heures.

Ce délai ayant pour objet d'éviter que l'appel du ministère public soit privé d'effet utile du fait de la remise en liberté immédiate de l'étranger, **l'article 8 quater**, introduit par la commission, **fixe ce délai à dix heures**, durée déjà admise par le Conseil constitutionnel.

\*

\* \*

La commission a adopté la proposition de loi **ainsi modifiée**.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Création d'une mesure d'injonction d'examen psychiatrique destinée à prévenir les actes de terrorisme**

L'article 1<sup>er</sup> crée une procédure administrative permettant au préfet d'enjoindre à une personne de se soumettre à un examen psychiatrique aux fins de prévenir la commission d'actes terroristes. Une telle mesure ne pourrait être prononcée que s'il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace grave pour l'ordre et la sécurité publics du fait, d'une part, de son adhésion à des théories incitant ou faisant l'apologie du terrorisme et, d'autre part, d'agissements liés à des troubles mentaux.

Destinée à compléter l'arsenal administratif dont disposent les autorités pour faire face à la menace terroriste liée à des individus au profil « hybride », présentant à la fois des signes de radicalisation et de troubles mentaux, cette procédure serait susceptible d'aboutir, à certaines conditions strictement définies et sur la base d'un certificat médical établi par un psychiatre, à une admission en soins psychiatriques sans consentement.

Cet article prévoit parallèlement, afin de garantir la protection des psychiatres intervenant dans la procédure, avant que le préfet prenne l'injonction, d'étendre à leur avis le bénéfice de la règle de l'anonymat applicable aux décisions administratives rendues en matière de prévention d'actes de terrorisme et d'ingérence et du trafic de stupéfiants.

Souscrivant pleinement à la nécessité de créer un outil spécifique pour mieux prendre en charge les profils radicalisés souffrant de troubles psychiatriques, la commission a adopté cet article, après avoir apporté plusieurs modifications à l'initiative du rapporteur, afin, notamment, de mettre en avant l'objectif de protection de la santé que poursuit le dispositif et de garantir l'impartialité de l'examen psychiatrique qui sera pratiqué.

#### **1. La création d'une procédure administrative d'injonction d'examen psychiatrique**

L'article 1<sup>er</sup> entend compléter les outils administratifs dont disposent les autorités pour faire face aux menaces terroristes qui sont le fait d'individus au profil « hybride », présentant à la fois des signes de radicalisation et de troubles mentaux. Certaines situations ne peuvent en effet pas être traitées de façon suffisamment efficace par les dispositifs existants, qu'il s'agisse des MICAS ou des procédures de soins psychiatriques sur décision du représentant de l'État (SDRE).

Partant du constat selon lequel certains attentats survenus au cours des dernières années ont été commis par des individus présentant un tel profil « hybride », et afin de renforcer l'arsenal administratif permettant de répondre

à cette menace, l'article 1<sup>er</sup> propose la création d'une nouvelle procédure administrative d'injonction d'examen psychiatrique. Il s'agit d'obliger la personne à se soumettre à une évaluation médicale de sa santé psychique afin d'être en mesure, si nécessaire, d'assurer sa prise en charge.

a) *Une nouvelle procédure d'injonction d'examen psychiatrique aux fins de prévention des actes terroristes*

Cette nouvelle procédure se décline en trois phases.

(1) La première phase : la délivrance par le préfet d'une injonction d'examen psychiatrique

Le II de l'article 1<sup>er</sup> définit en premier lieu, en créant un nouveau chapitre au sein du code de la sécurité intérieure (CSI), **les conditions dans lesquelles le préfet de département pourra prononcer une injonction d'examen psychiatrique.**

Une telle injonction ne pourra être prise, par arrêté du préfet, qu'à condition de respecter **plusieurs conditions cumulatives** :

- **du point de vue de sa finalité**, la mesure ne pourra être prononcée qu'aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme ;

- elle ne pourra être prononcée que s'il existe des raisons sérieuses de penser que **le comportement de l'individu destinataire de la mesure** constitue une menace grave pour l'ordre et la sécurité publics, d'une part, en raison de son adhésion à des théories incitant ou faisant l'apologie d'actes de terrorisme et, d'autre part, d'agissements susceptibles d'être en tout ou partie liés à des troubles mentaux identifiés par l'avis d'un psychiatre.

Comme l'a relevé le Conseil d'État dans l'avis qu'il a rendu à la demande du Gouvernement sur ces dispositions, la mise en œuvre de l'injonction de se soumettre à un examen psychiatrique **repose donc exclusivement sur un avis médical** consistant à « *évaluer la nécessité de soins psychiatriques, la capacité de la personne à y consentir, sa dangerosité et l'opportunité d'un placement en hospitalisation sous contrainte* ». Outre l'objectif de prévention des atteintes à l'ordre public, la mesure poursuit donc nécessairement un **objectif (à valeur constitutionnelle<sup>1</sup>) de protection de la santé.**

L'arrêté prononçant l'injonction fixe le délai dans lequel l'examen doit avoir lieu, **ce délai ne pouvant être inférieur à 15 jours**, « *sauf urgence dûment justifiée* ».

L'examen psychiatrique doit être réalisé par **un psychiatre choisi par la personne concernée sur une liste établie par la cour d'appel<sup>2</sup>** dans le ressort de laquelle elle réside, et que ne doit pas avoir eu la personne comme patient au cours des dix dernières années.

---

<sup>1</sup> Voir : Conseil constitutionnel, décision n° 2023-367 QPC du 14 février 2014.

<sup>2</sup> Dans sa version initiale, le texte prévoyait que le psychiatre devait être choisi « sur une liste établie par le conseil départemental de l'ordre des médecins ». Par l'adoption d'un amendement CL78 de Charles Rodwell, rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, les députés ont

Le dispositif (III de l'article 1<sup>er</sup>) ouvre à la personne faisant l'objet d'une telle injonction **une voie de recours** lui permettant, dans un délai de 48 heures à compter de sa notification, de demander au juge administratif l'annulation de la décision. Celui-ci doit alors statuer sur la légalité de la décision dans un délai de 72 heures. L'entrée en vigueur de la mesure est suspendue tant que le juge n'a pas statué sur cette demande.

**D'après le Conseil d'État**, dont les éléments d'analyse ont, *a posteriori*, été largement pris compte pour sécuriser le dispositif et l'assortir de garanties complémentaires, « *la première phase du dispositif ne méconnaîtrait [...] pas les principes conventionnels et constitutionnels rappelés précédemment* ».

(2) La deuxième phase : la réalisation d'une visite domiciliaire en cas de refus de l'intéressé de se soumettre à l'injonction d'examen psychiatrique

Le deuxième volet du dispositif est consacré à l'hypothèse dans laquelle la personne a refusé ou s'est abstenue de se soumettre à l'examen psychiatrique enjoint par le préfet.

Les conditions dans lesquelles les autorités peuvent alors recourir à la contrainte pour présenter l'individu à un psychiatre pour procéder à l'examen psychiatrique sont strictement encadrées et accompagnées de garanties visant à assurer le respect de la liberté individuelle.<sup>1</sup>

La procédure est donc **soumise à l'autorisation et placée sous le contrôle du juge judiciaire**. En effet, le dispositif permet au préfet, après avoir dûment constaté l'abstention de l'individu de se soumettre à l'examen psychiatrique, de « *demander au magistrat du siège du tribunal judiciaire dans le ressort duquel la personne réside de l'autoriser par ordonnance à requérir les services de police ou les unités de gendarmerie pour qu'ils visitent le domicile de cette personne afin de s'assurer de sa présence et de la présenter à un médecin psychiatre [...] aux fins de réaliser cet examen* ».

**Les garanties encadrant ces opérations sont largement inspirées du régime applicable aux visites domiciliaires et saisies** régies par l'article L. 229-1 du CSI. Il est notamment précisé que :

– les opérations ne sont autorisées que « *pour le temps strictement nécessaire à leur réalisation, dans des conditions fixées par l'ordonnance au regard de la date et du lieu de l'examen* » ;

– l'ordonnance doit mentionner « *l'adresse des lieux dans lesquels les opérations peuvent être effectuées, qui ne peuvent concerner les lieux affectés à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes* », permettant de prendre en compte les nécessités d'acheminement et d'attente induites par ces informations. L'ordonnance devra également préciser la faculté dont dispose l'occupant de faire appel à un conseil ;

---

modifié cette disposition pour prévoir l'établissement de la liste des psychiatres pouvant être consultés par la cour d'appel dans le ressort de laquelle réside la personne faisant l'objet de l'injonction.

<sup>1</sup> Dont l'autorité judiciaire est la gardienne en vertu de l'article 66 de la Constitution.

- si l'ordonnance est exécutoire au seul vu de la minute, l'acte de notification (qui est effectuée sur place) doit faire mention des voies de recours ;

- les opérations « *sont effectuées sous le contrôle du magistrat qui les a autorisées, qui peut se déplacer sur les lieux pour veiller au respect des dispositions légales* », et ne peuvent être conduites qu'entre six heures et vingt et une heures ;

- doit être dressé « *un procès-verbal mentionnant les dates et heures de début et de fin des opérations et les conditions de leur déroulement* », qui est notifié à l'intéressé et transmis au magistrat du siège du tribunal judiciaire ;

- l'ordonnance est susceptible d'appel devant le premier président de la cour d'appel, qui est saisi sans forme et statue dans un délai de 48 heures à compter de sa saisine. Ce dernier peut rejeter les déclarations d'appel manifestement irrecevables. L'appel n'est pas suspensif.

Par l'adoption en séance publique d'un amendement du Gouvernement<sup>1</sup>, l'Assemblée nationale a substantiellement modifié la rédaction initiale de cette partie du dispositif, qui prévoyait *ab initio* une procédure d'admission provisoire dans un établissement de santé pour une durée ne pouvant excéder 24 heures aux fins de réaliser l'examen psychiatrique. La nouvelle rédaction entend tenir compte des réserves formulées par le Conseil d'État dans son avis précité, lequel estimait que « *la privation de liberté au sein d'un établissement de santé, même de très courte durée, tenant au seul refus de se soumettre à l'injonction d'examen médical [ne respectait pas]* » les exigences constitutionnelles.

En l'état actuel de sa rédaction, le IV de l'article 1<sup>er</sup> introduit en lieu et place du dispositif initial **une procédure permettant la présentation de l'individu à un médecin psychiatre, sur autorisation du juge judiciaire**. Comme le précise l'objet de l'amendement du Gouvernement adopté en séance publique par l'Assemblée nationale, « *concrètement, face à un individu qui n'aurait pas déféré dans le délai prescrit, sans motif légitime, à la demande d'examen prescrite, l'autorité administrative s'assurera de la fixation d'un rendez-vous avec un médecin psychiatre dans un lieu adapté (en priorité dans un établissement de santé psychiatrique ou à défaut, dans un établissement de santé) et sollicitera le magistrat du siège du tribunal judiciaire afin que ce dernier l'autorise à escorter l'individu à l'examen psychiatrique* ».

Toujours d'après le Gouvernement, cette nouvelle rédaction est inspirée de l'article L. 733-7 du CESEDA, qui permet à l'administration de demander au magistrat du siège du tribunal judiciaire de l'autoriser à requérir les forces de sécurité en cas d'obstruction volontaire de l'étranger faisant obstacle à sa présentation devant les autorités consulaires, afin qu'il y soit directement conduit.

---

<sup>1</sup> Amendement n° 156.

(3) La troisième phase : l'établissement d'un certificat médical et, le cas échéant, l'admission en soins psychiatriques sans consentement

Le V de l'article 1<sup>er</sup> permet au préfet, lorsque le certificat médical établi par le psychiatre fait apparaître que l'individu « *est atteint de troubles mentaux compromettant la sûreté des personnes ou portant gravement atteinte à l'ordre et à la sécurité publics et nécessitant des soins psychiatriques* », de prononcer **l'admission en soins psychiatriques dans les conditions de droit commun.**

L'article renvoie à cette fin à l'article L. 3213-1 du code de la santé publique, qui régit la **procédure dite d'admission en soins psychiatriques sur décision du représentant de l'État (SDRE).**

Dans l'hypothèse où, alors que l'individu a été présenté à un médecin psychiatre dans le cadre de la procédure définie au IV de l'article 1<sup>er</sup>, le certificat médical conclut à l'absence de nécessité de soins psychiatriques, il est immédiatement mis fin aux opérations.

*b) La position de la commission : approuver pleinement un dispositif nécessaire pour garantir l'efficacité de la lutte antiterroriste, tout en le sécurisant juridiquement*

La commission souscrit pleinement à la nécessité d'introduire, dans la panoplie d'outils de police administrative, un dispositif spécialement dédié aux individus susceptibles de commettre un acte de terrorisme et atteints de troubles psychiatriques.

Comme établi lors des auditions du rapporteur, les outils existants n'apparaissent pas pleinement adaptés à ce type de profil, en raison de leur dimension uniquement sécuritaire ; ils peuvent même amplifier le risque existant, faute de permettre la mise en place de soins adaptés.

Souhaitant insister sur **cette dimension de prise en charge médicale**, et suivant l'avis du Conseil d'État, qui a estimé que l'injonction d'examen psychiatrique poursuivait également l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé, le rapporteur a souhaité mettre en avant le fait que **le dispositif de l'article 1<sup>er</sup> vise à prévenir la commission d'actes de terrorisme, en même temps que de permettre la protection de la santé (amendement COM-10).**

À l'initiative du rapporteur et bien que favorable au dispositif, la commission a en parallèle entendu **sécuriser juridiquement l'article 1<sup>er</sup>.**

À cet effet, elle a d'abord prévu que **le psychiatre procédant à l'examen psychiatrique ne devra jamais avoir eu la personne s'y soumettant comme patient**, afin de garantir l'impartialité de cet examen (amendement COM-13). Le seuil de dix ans figurant dans le texte transmis au Sénat n'apparaissait en effet justifié par aucune raison objective et l'on pourrait légitimement se demander pour quelles raisons un seuil de dix ans, plutôt que vingt ans, a été fixé.

Il est dans ce contexte apparu préférable au rapporteur de **substituer à ce seuil une impossibilité, pour un psychiatre, de réaliser l'examen psychiatrique d'un ancien patient**. Il apparaît du reste que ce mécanisme est prévu, en l'état du droit, pour les experts judiciaires : ces derniers ne peuvent réaliser une expertise auprès d'un ancien patient, afin de garantir l'impartialité de cette expertise.

Les **garanties procédurales** applicables à la procédure de visite domiciliaire aux fins de présenter la personne faisant l'objet de l'injonction à un psychiatre, en cas de refus de s'y soumettre, ont par ailleurs été renforcées par l'adoption de l'amendement **COM-14** du rapporteur, qui prévoit que la requête adressée au juge par le préfet, aux fins de l'autoriser à réaliser une visite domiciliaire, devra être motivée. De même, l'ordonnance du juge accordant cette autorisation devra être motivée.

Pour garantir **l'opérationnalité du dispositif**, la commission a également souhaité **renvoyer à l'autorité administrative le soin d'établir la liste des psychiatres habilités à procéder aux examens psychiatriques**, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, lequel précisera, en particulier, l'autorité administrative en charge de son établissement (amendement **COM-12** du rapporteur).

Le renvoi à une liste établie par la cour d'appel qui visait, comme il ressort des auditions conduites, à permettre **le recours aux experts judiciaires** pour la réalisation de ces examens psychiatriques, n'apparaissait en effet pas pertinent. Certains départements sont totalement dépourvus d'experts judiciaires, en raison de la réduction de leur nombre observée depuis deux décennies, et le temps nécessaire pour obtenir un rendez-vous se compte parfois en mois ; le recours aux experts judiciaires rendrait par conséquent le dispositif proposé inopérant.

De plus, la mesure d'injonction d'examen psychiatrique relève de **la police administrative** ; il n'apparaît dès lors pas justifié de faire intervenir des experts judiciaires, qui ont vocation à intervenir dans un cadre judiciaire.

L'établissement d'une liste plus large par l'autorité administrative, dans des conditions qui seront précisées par le pouvoir réglementaire, permettra d'éviter ces écueils en ne se limitant pas à la seule liste des experts judiciaires.

De plus, suivant la position du rapporteur, la commission a **supprimé l'avis préalable sur dossier du psychiatre** (amendement **COM-9**), qui serait requis, dans le dispositif transmis au Sénat, pour que le préfet puisse prendre une mesure d'injonction d'examen psychiatrique à l'égard d'une personne radicalisée et présentant des troubles psychiatriques.

La mise en place d'un avis préalable sur dossier apparaît en effet peu pertinente puisque, d'une part, **le préfet est informé par les services de renseignement du suivi des individus radicalisés et présentant probablement des troubles psychiatriques**. Comme indiqué par la direction

des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), **il reviendra aux médecins psychiatres intégrés aux équipes des services de renseignement d'examiner le dossier et de mentionner, dans la « note blanche » transmise au préfet, l'existence potentielle d'un trouble psychiatrique et la nécessité de procéder à un examen psychiatrique pour le diagnostiquer.** Il n'apparaît dès lors pas nécessaire de doubler cette alerte émanant des services de renseignement d'un second avis sur dossier d'un psychiatre, qui se prononcera sur la base des mêmes éléments et avec les mêmes réserves, et alors que l'objet de l'injonction est précisément d'établir un diagnostic des éventuels troubles psychiatriques de l'individu en faisant l'objet.

D'autre part, **le ministre de l'intérieur peut prononcer librement des MICAS**, qui portent une atteinte plus grande aux libertés publiques (possibilité par exemple de prononcer des assignations géographiques assorties d'une obligation de pointage journalière), sur la base des informations émanant des services de renseignement. Il paraît dès lors saugrenu de prévoir une condition supplémentaire pour permettre au préfet de prononcer une injonction d'examen psychiatrique, mesure moins attentatoire aux libertés.

La mise en place d'une mesure procédurale supplémentaire pour pouvoir prendre une injonction d'examen psychiatrique **pourrait même introduire un biais en défaveur de l'injonction d'examen psychiatrique** : ainsi, face à des individus présentant probablement des troubles psychiatriques mais apparaissant également fortement radicalisés, le préfet pourrait être incité à préconiser le prononcé d'une MICAS par le ministre de l'intérieur – qui ne sera pas nécessairement la mesure la plus adaptée et pourra même aggraver la situation – en lieu et place d'une injonction d'examen psychiatrique, plus complexe à mettre en œuvre.

Pour toutes ces raisons, il est donc apparu pertinent de supprimer l'avis préalable du psychiatre. Cette suppression ne privera les individus concernés d'aucune garantie, puisque **la mesure d'injonction pourra toujours être soumise, selon une procédure accélérée, au contrôle du juge administratif**, qui vérifiera l'existence de raisons sérieuses de penser que le comportement de la personne en faisant l'objet constitue une menace grave pour l'ordre et la sécurité publics en raison de leur adhésion à des théories incitant ou faisant l'apologie d'actes de terrorisme et d'agissements susceptibles d'être en tout ou partie liés à des troubles mentaux.

La commission a enfin adopté l'amendement rédactionnel **COM-11** de son rapporteur.

## 2. L'extension de la dérogation relative à l'anonymat des décisions administratives

- a) *Afin de protéger les agents publics, la loi prévoit une dérogation au principe d'identification des auteurs d'une décision administrative*

L'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) pose le principe selon lequel toute décision administrative doit comporter « *la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci* ». La méconnaissance de cette règle, qui vise notamment à permettre de vérifier la compétence de l'auteur de l'acte, est susceptible de constituer une irrégularité substantielle de nature à entraîner son annulation<sup>1</sup>.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, le second alinéa du même article prévoit toutefois **une exception permettant de garantir l'anonymat des auteurs de décisions « fondées sur des motifs en lien avec la prévention d'actes de terrorisme »**.

Cette dérogation a été étendue, en 2024<sup>2</sup>, aux décisions fondées sur des motifs liés à la prévention des actes d'ingérence étrangère et, en 2025<sup>3</sup>, à celles fondées sur des motifs liés à la prévention du trafic de stupéfiants.

Dans ces cas, l'administration conserve l'original de la décision signée (faisant apparaître l'identité du signataire) et fait parvenir au destinataire une simple ampliation.

- b) *L'article 1<sup>er</sup> étend l'anonymat aux avis fondés sur des motifs en lien avec la prévention d'actes de terrorisme, du trafic de stupéfiants ou des actes d'ingérence*

Le I de l'article 1<sup>er</sup> tend à modifier le second alinéa de l'article L. 212-1 du CRPA pour **appliquer la règle de l'anonymat non plus aux seules décisions administratives fondées sur des motifs en lien avec la prévention d'actes de terrorisme, du trafic de stupéfiants ou des actes d'ingérence, mais également aux avis pris sur ces mêmes fondements**.

Ce principe d'anonymat avait vocation à protéger les **psychiatres chargés de rendre un avis préalable sur dossier**, avant que le préfet puisse prendre une mesure d'injonction d'examen psychiatrique.

Tirant les conséquences de la suppression de l'avis préalable par l'amendement **COM-9** du rapporteur, la commission a supprimé ces dispositions.

Il ressort en tout état de cause de la jurisprudence du Conseil d'État que l'objectif poursuivi par cette mesure était **satisfait en l'état du droit**.

---

<sup>1</sup> Voir par exemple : Conseil d'État, 28 mai 2010, n° 328686.

<sup>2</sup> Par l'article 7 de la loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France.

<sup>3</sup> Par l'article 12 de la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic.

En effet, s'appuyant sur le fait que l'article L. 212-1 du CRPA ne vise expressément que les décisions, le Conseil d'État a jugé que **les avis rendus par les commissions de réforme départementale, présidées par le préfet, n'étaient pas soumis aux obligations définies à l'article L. 212-1 du CRPA**. Il a plus particulièrement indiqué que « *les commissions de réforme départementale se bornent (...) à émettre des avis, le pouvoir de décision appartenant à l'autorité administrative dont relève l'intéressé ; (...) qu'il ne peut être utilement soutenu que ces avis méconnaissent les dispositions précitées (...); qu'il suit de là qu'en écartant le moyen tiré de ce que, en méconnaissance de ces dispositions, l'avis de la commission ne comportait pas le nom et la qualité du représentant du préfet qui a présidé la commission de réforme (...), le tribunal administratif n'a commis aucune erreur de droit* »<sup>1</sup>.

La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> ainsi modifié.

#### Article 1<sup>er</sup> bis

### Renforcement du contrôle parlementaire en matière de lutte antiterroriste

Introduit en séance à l'Assemblée nationale, l'article 1<sup>er</sup> bis a pour objet de **renforcer l'information du Parlement en matière de lutte antiterroriste**. Il prévoit ainsi que l'Assemblée nationale et le Sénat seront **informés sans délai des mesures d'injonction d'examen psychiatrique** prises par les préfets et recevront les copies des actes pris en application de ces mesures.

Le Parlement pourra par ailleurs **requérir toute information complémentaire** et recevra, annuellement, **un rapport détaillé** sur l'application de ces mesures.

Favorable à ce renforcement de l'information du Parlement, la commission a adopté cet article sans modification.

#### 1. L'information renforcée du Parlement en matière de lutte antiterroriste

La loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, dite loi « SILT », a introduit **un dispositif d'information renforcé du Parlement en matière de lutte antiterrorisme**<sup>2</sup>.

L'Assemblée nationale comme le Sénat sont donc informés et reçoivent sans délai les copies des actes relatifs :

- aux **périmètres de protection** ;

<sup>1</sup> Conseil d'État, 16 octobre 2015, req. n° 369907.

<sup>2</sup> Article L. 22-10-1 du CSI.

- aux **interdictions de paraître** en cas de grand événement ou de grand rassemblement ;
- à **la fermeture des lieux de culte** ;
- aux **MICAS** ;
- et aux **visites domiciliaires**.

Ils peuvent en outre requérir toute information complémentaire relative à ces mesures.

Par ailleurs, le Parlement reçoit chaque année **un rapport détaillé** sur l'application de l'ensemble des mesures prises en matière de lutte contre le terrorisme et les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation<sup>1</sup> et des dispositifs judiciaires préventifs mis en œuvre aux fins de lutter contre le terrorisme.

## **2. L'article 1<sup>er</sup> bis prévoit d'étendre l'information du Parlement aux mesures d'injonction d'examen psychiatrique**

L'article 1<sup>er</sup> bis résulte de l'adoption en séance publique à l'Assemblée nationale d'un amendement du groupe Écologiste et social<sup>2</sup>.

Il vise à **étendre l'information du Parlement** afin que l'Assemblée nationale et le Sénat :

- soient informés sans délai des mesures d'injonction d'examen psychiatriques prises par les préfets ;
- reçoivent sans délai copie de toutes ces mesures ;
- puissent requérir toute information complémentaire relative à ces mesures.

De plus, le rapport détaillé transmis annuellement au Parlement porterait désormais également sur les mesures d'injonction d'examen psychiatrique prises par les préfets.

Favorable à cette mesure, qui permettra au Parlement d'exercer sa mission de contrôle de l'action du Gouvernement de manière efficace, en disposant de l'ensemble des informations nécessaires, la commission a, suivant la position de son rapporteur, adopté cet article sans modification.

**La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> bis sans modification.**

---

<sup>1</sup> Cela inclut les mesures prises pour lutter contre le financement des activités terroristes, l'accès à des traitements administratifs automatisés et à des données détenues par des opérateurs privés, la mise en œuvre de systèmes de vidéoprotection, les interdictions de sortie du territoire, le contrôle administratif des retours sur le territoire national, les périmètres de protection, les interdictions de paraître en cas de grand événement ou de grand rassemblement, les fermetures de lieux de culte, les MICAS, et les visites domiciliaires.

<sup>2</sup> Amendement n° 119 de Mme Léa Balage El Mariky et de ses collègues du groupe Écologiste et social.

*Article 2*

**Création d'une procédure de rétention de sûreté terroriste**

Cet article tend à étendre, en l'adaptant, le régime de la rétention de sûreté aux auteurs des crimes terroristes les plus graves, dont la dangerosité persiste au terme de leur peine.

La commission souscrit pleinement à la mesure proposée, qui est nécessaire et proportionnée à la menace que la remise en liberté de ces personnes ferait peser sur la nation. Les conditions et les garanties strictes qui sont posées sont de nature à garantir sa conformité aux exigences constitutionnelles applicables.

Elle a par conséquent adopté cet article, modifié par un amendement rédactionnel du rapporteur.

**1. L'état du droit : la rétention de sûreté constitue une mesure, strictement encadrée, permettant d'éviter la remise en liberté des criminels les plus dangereux**

La raison d'être de la rétention de sûreté, qui intervient après la fin de la peine à laquelle a été condamné un criminel particulièrement dangereux est d'éviter, si le grave danger qu'il présente persiste, de le relâcher immédiatement, et de le retenir dans une structure de sûreté où il pourra continuer d'être pris en charge. Cette mesure est régie par **les articles 706-53-13 à 706-53-22 du code de procédure pénale.**

Elle consiste concrètement dans le **placement d'une personne condamnée, à la fin de l'exécution de sa peine, en centre socio-médico-judiciaire de sûreté** dans lequel lui est proposée, de façon permanente, une prise en charge médicale, sociale et psychologique.

Selon les termes de **l'article 706-53-13 du même code**, cette prise en charge a pour finalité de « *permettre la fin de cette mesure* », qui est **par nature particulièrement attentatoire au principe de liberté individuelle garanti par l'article 66 de la Constitution.**

La procédure de la rétention de sûreté est ainsi **strictement encadrée.**

*a) Les conditions de recours à la rétention de sûreté*

**En premier lieu**, elle ne peut être mise en œuvre « *qu'à titre exceptionnel* ».

**En deuxième lieu**, elle n'est applicable qu'à certains **profils de condamnés particulièrement dangereux.**

Ne peuvent en faire l'objet que les personnes qui répondent aux deux conditions cumulatives suivantes :

- présenter une particulière dangerosité caractérisée par **une probabilité très élevée de récidive** parce qu'elles souffrent d'un trouble grave de la personnalité ;

- avoir été condamnées, pour la peine qu'elles achèvent, à **une peine de réclusion criminelle** d'une durée égale ou supérieure à quinze ans au titre de **faits limitativement énumérés par la loi**.

Dans le détail, deux catégories de faits sont visées. Si la victime est mineure, il s'agit des crimes d'assassinat ou de meurtre, de torture ou actes de barbarie, de viol, d'enlèvement ou de séquestration. Si la victime est **majeure**, il s'agit des mêmes crimes, dans leur forme aggravée ou commis en récidive.

Il convient dès à présent de relever que **les crimes terroristes n'entrent pas dans le champ de cette procédure**.

**En troisième lieu**, la rétention de sûreté ne peut être prononcée que si la cour d'assises a expressément prévu, dans sa décision de condamnation, que la personne pourra faire l'objet à la fin de sa peine d'un réexamen de sa situation en vue d'une éventuelle rétention de sûreté.

**En quatrième lieu**, en application de l'article 706-53-20 du code de procédure pénale, la procédure n'est **pas applicable aux personnes qui bénéficient d'une libération conditionnelle**, sauf si cette mesure a fait l'objet d'une révocation.

*b) Les conditions de décision de la rétention de sûreté*

**En amont de la fin de leur peine**, la situation des personnes remplissant ces conditions est examinée, au moins un an avant la date prévue pour leur libération, par la **commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté**<sup>1</sup> afin d'évaluer leur dangerosité<sup>2</sup>.

À cette fin, la commission demande le placement de la personne, pour une durée d'au moins six semaines, dans un service spécialisé chargé de l'observation des personnes détenues aux fins d'une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité assortie d'une expertise médicale réalisée par deux experts.

Si la commission conclut à la particulière dangerosité du condamné, elle peut proposer, par un avis motivé, que celui-ci fasse l'objet d'une rétention de sûreté dans le cas où les deux conditions suivantes sont cumulativement remplies :

- les obligations résultant de l'inscription dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijaisv), ainsi que les obligations résultant d'une injonction de soins ou d'un placement

---

<sup>1</sup> Cette commission intervient également dans le cadre de plusieurs procédures : surveillance électronique, surveillance judiciaire, mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion.

<sup>2</sup> Article 706-53-14 du code de procédure pénale.

sous surveillance électronique mobile, susceptibles d'être prononcés dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire ou d'une surveillance judiciaire, apparaissent insuffisantes pour prévenir la commission des crimes précités ;

- cette rétention constitue ainsi l'unique moyen de prévenir la commission, dont la probabilité est très élevée, de ces infractions.

Ces deux conditions attestent du caractère **essentiellement subsidiaire** de la mesure.

Ensuite, le **prononcé de la rétention** de sûreté est régi par les **articles 706-53-15 et 706-53-16** du code de procédure pénale.

La décision est prise par la **juridiction régionale de la rétention de sûreté** territorialement compétente<sup>1</sup>, **saisie à cette fin par le procureur général sur proposition de la commission pluridisciplinaire**. La juridiction se prononce par décision motivée.

Il appartient à cette juridiction de vérifier, au préalable, que la personne condamnée a effectivement été mise en mesure de bénéficier, pendant l'exécution de sa peine, d'une prise en charge médicale, sociale et psychologique adaptée au trouble de la personnalité dont elle souffre.

Cette décision est immédiatement exécutoire et valable pour **une durée d'un an**. Elle ne peut être **renouvelée qu'après avis favorable de la commission pluridisciplinaire**.

Elle peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction nationale de la rétention de sûreté<sup>2</sup>, dont la décision est ensuite susceptible d'un pourvoi en cassation.

*c) Les conditions de mise en œuvre de la rétention de sûreté*

Les conditions de **mise en œuvre** de la rétention de sûreté sont quant à elles régies par les **articles 706-53-17 à 706-53-19 et 706-53-21** du code de procédure pénale.

Des garanties supplémentaires sont prévues au bénéfice de l'intéressé.

**En premier lieu**, après un délai de trois mois à compter de la décision définitive, celui-ci peut **demander à la juridiction régionale qu'il y soit mis fin**<sup>3</sup>.

**En deuxième lieu**, il appartient à la juridiction régionale **d'ordonner d'office qu'il soit immédiatement mis fin à la mesure** lorsque les conditions n'en sont plus réunies<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette juridiction est composée d'un président de chambre et de deux conseillers de la cour d'appel, désignés par le premier président de cette cour pour une durée de trois ans.

<sup>2</sup> Cette juridiction est composée de trois conseillers à la Cour de cassation désignés pour une durée de trois ans par le premier président de cette cour.

<sup>3</sup> Article 706-53-17 du code de procédure pénale.

<sup>4</sup> Article 706-53-18 du code de procédure pénale.

Lorsqu'il est ainsi mis fin à la mesure, si la personne présente des risques de commettre les infractions précédemment mentionnées, la juridiction régionale de la rétention de sûreté peut, par la même décision et après débat contradictoire au cours duquel la personne est assistée par un avocat choisi ou commis d'office, placer celle-ci sous **surveillance de sûreté** pendant une durée de deux ans. Cette mesure comprend des obligations identiques à celles de la surveillance judiciaire : injonction de soins, placement sous surveillance électronique, etc<sup>1</sup>.

En tout état de cause, **la rétention de sûreté et la surveillance de sûreté sont suspendues par toute détention intervenue au cours de leur exécution**. Si toutefois cette détention excède une durée de six mois, la reprise de la rétention de sûreté ou de la surveillance de sûreté doit être confirmée par la juridiction régionale de la rétention de sûreté au plus tard dans un délai de trois mois après la cessation de la détention, à défaut de quoi il est mis fin d'office à la mesure<sup>2</sup>.

Par ailleurs, lorsque la rétention de sûreté est ordonnée à l'égard d'une personne ayant été condamnée à un suivi socio-judiciaire, celui-ci s'applique, pour la durée fixée par la décision de condamnation, à compter du jour où la rétention prend fin<sup>3</sup>.

Le dispositif global de la rétention de sûreté, a été déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2008-562DC du 21 février 2008, dès lors qu'il ne pouvait s'appliquer qu'aux personnes condamnées depuis sa création.

## **2. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale : la création d'un cadre de rétention de sûreté des condamnés pour des crimes terroristes d'une particulière gravité**

Le présent article tend à créer, dans une section dédiée du code de procédure pénale, un nouveau cadre de rétention de sûreté terroriste.

Ce nouveau régime serait applicable à des personnes remplissant les conditions suivantes :

- elles ont été condamnées à une **peine de réclusion criminelle d'une durée égale ou supérieure à quinze ans pour les crimes terroristes**<sup>4</sup> énumérés au 1° de l'article 421-1 du code pénal : atteintes volontaires à la vie, atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, enlèvement et séquestration, détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport ;

---

<sup>1</sup> Article 723-30 du code de procédure pénale.

<sup>2</sup> Article 706-53-21 du code de procédure pénale.

<sup>3</sup> Article 706-53-20 du code de procédure pénale.

<sup>4</sup> Les infractions énumérées à l'article 421-1 du code de procédure pénale constituent des actes de terrorisme au sens de cet article lorsqu'elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur.

- elles présentent **une particulière dangerosité**, caractérisée par une probabilité très élevée de récidive, en raison d'une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ;
- elles souffrent d'un **trouble grave de la personnalité**.

**Les conditions de recours** au dispositif proposé et à la procédure de la rétention de sûreté **diffèrent sur un point essentiel**.

**Par principe**, comme pour la rétention de sûreté, **le dispositif proposé ne pourra être mis en œuvre que si la cour d'assises l'a expressément prévu dans sa décision de condamnation**.

Toutefois, **dans le cadre de la rétention de sûreté terroriste, une dérogation à ce principe serait possible** : à l'initiative du seul procureur de la République antiterroriste et à condition que la durée de la peine accomplie par elle soit au moins égale à la durée de la peine restant à subir, la commission pluridisciplinaire pourrait être saisie, et la procédure pourrait ensuite être engagée.

**Pour le reste, les dispositions régissant la rétention de sûreté seraient transposées à ce nouveau régime**.

Se poserait enfin la **question de l'application du dispositif aux condamnés pour des faits commis antérieurement à son entrée en vigueur**. Comme on l'a vu précédemment, si le Conseil constitutionnel a jugé que la rétention de sûreté de droit commun ne constituait pas une peine<sup>1</sup>, il a toutefois indiqué que « *la rétention de sûreté, eu égard à sa nature privative de liberté, à la durée de cette privation, à son caractère renouvelable sans limite et au fait qu'elle est prononcée après une condamnation par une juridiction, ne saurait être appliquée à des personnes condamnées avant la publication de la loi ou faisant l'objet d'une condamnation postérieure à cette date pour des faits commis antérieurement*<sup>2</sup> ». **Un raisonnement analogue pourrait probablement être appliqué à la rétention de sûreté terroriste créée par le présent article**.

### **3. La position de la commission : une mesure nécessaire pour protéger la nation**

Le rapporteur souscrit pleinement à la mesure proposée, qui permet de faire face aux risques induits par la remise en liberté « sèche » de terroristes.

---

<sup>1</sup> Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, a considéré que la rétention de sûreté n'était pas une peine car elle n'est pas ordonnée par la cour d'assises lors du prononcé de la condamnation mais à la fin de la peine par la juridiction régionale de rétention de sûreté et qu'elle repose, non sur la culpabilité de la personne, mais sur sa particulière dangerosité.

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008 sur la loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, paragraphe. 10.

L'application du régime de rétention de sûreté au terrorisme est d'autant plus justifiée que les faits qu'il s'agit de prévenir ne représentent pas seulement **une atteinte à la vie et à l'intégrité physiques de personnes**, mais également **une menace pour la nation**.

Dans sa décision précitée sur la loi créant le régime de rétention de sûreté, le Conseil constitutionnel avait en particulier relevé son caractère **adéquat, nécessaire et proportionné**, en raison :

- de l'extrême gravité des faits en cause, qui représentent une atteinte à la vie ou à l'intégrité des personnes et ont donné lieu à une condamnation à une peine d'au moins quinze ans de réclusion criminelle ;
- des exigences posées quant à l'évaluation de la dangerosité de l'intéressé et des risques de récidive qui en découlent ;
- du caractère fondamentalement subsidiaire et exceptionnel de la mesure ;
- de la préservation du droit au recours.

**Or, le dispositif proposé reprend les conditions et garanties qui avaient conduit le Conseil constitutionnel à considérer que le régime de rétention de sûreté permettait une conciliation équilibrée** entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public nécessaire à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties<sup>1</sup>.

Ce dispositif s'inscrit dans le prolongement du régime de rétention de sûreté de droit commun : il permet d'appliquer ce régime à des auteurs de crimes d'atteintes à la vie ou à l'intégrité des personnes, d'enlèvement ou de séquestration, même commis à l'encontre de majeurs, dès lors que ces faits sont aggravés par leur caractère terroriste. Les infractions de détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport dans un but de terrorisme représentent également une menace pour la sécurité des personnes et, au-delà, pour la nation.

Le risque de récidive est d'ailleurs notamment caractérisé, dans le dispositif proposé, par une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes terroristes. Cette exigence permet de prendre en compte la nature spécifique de la menace terroriste.

**La faculté de déroger à la règle permettant la mise en œuvre de la procédure même lorsque la cour d'assises ne l'a pas expressément prévu dans sa décision de condamnation est justifiée par des motifs impérieux de sécurité**. Elle pourra être particulièrement utile en cas, par exemple, d'apparition de troubles graves de la personnalité au cours de la détention.

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision 2008-562 DC de 2008.

À cet égard, il convient de relever que **cette dérogation est strictement encadrée**, puisqu'elle requiert l'intervention du seul procureur de la République antiterroriste. En outre, elle ne peut être mise en œuvre que si le condamné a déjà exécuté au moins la moitié de sa peine, condition qui permet d'attester de la persistance de sa dangerosité.

Enfin, le dispositif proposé est **exempt des fragilités qui avaient conduit le Conseil constitutionnel à censurer une mesure de sûreté d'inspiration comparable** dans sa décision<sup>1</sup> sur la loi du 10 août 2020 qui la portait<sup>2</sup>. Sans aller jusqu'à la rétention, cette mesure permettait d'imposer certaines restrictions à la liberté d'aller et de venir, au droit au respect de la vie privée et au droit de mener une vie familiale normale, notamment l'obligation d'établir sa résidence dans un lieu déterminé ou l'obligation de se présenter régulièrement aux services de police ou aux unités de gendarmerie. Le Conseil constitutionnel a jugé ces atteintes disproportionnées, notamment eu égard au fait que la mesure aurait été applicable à des condamnés à des peines d'au moins cinq ans d'emprisonnement, ou même d'au moins trois ans en cas de récidive, y compris si la peine avait été assortie d'un sursis : elle s'étendait donc à des faits délictuels d'une moindre gravité par rapport à ceux visés par le dispositif proposé. En outre, la mesure aurait pu être renouvelée pour une durée de cinq ans, sans qu'il fût exigé que des éléments nouveaux viennent établir la persistance de la dangerosité de l'intéressé. Enfin contrairement au dispositif proposé, aucune disposition ne permettait de garantir le caractère subsidiaire de la mesure, et en particulier de s'assurer que la personne ait pu bénéficier, pendant l'exécution de sa peine, de mesures de nature à favoriser sa réinsertion.

La commission a adopté le présent article, tel que modifié par **l'amendement rédactionnel COM-15 du rapporteur**.

La commission a adopté l'article 2 ainsi modifié.

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2020-805 DC du 7 août 2028, Loi instaurant des moyens de sûreté, à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine.

<sup>2</sup> Loi n° 2020-1023 du 10 août 2020 instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine.

Article 3

**Création d'une mesure judiciaire de prévention de la commission d'actes terroristes, par des condamnés de droit commun radicalisés, et de réinsertion**

L'article 3 étend la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion aux **personnes condamnées pour des infractions de droit commun d'une particulière gravité**.

La commission a pleinement approuvé le principe de ce dispositif, tout en précisant le champ des activités pouvant faire l'objet d'une interdiction dans ce cadre.

Elle a adopté l'article ainsi modifié.

**1. L'état du droit : une mesure judiciaire de prévention de la récidive et de réinsertion applicable aux seuls condamnés pour des faits de terrorisme**

Issu de l'article 6 de la loi ° 2021-998 du 30 juillet 2021 *relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement*<sup>1</sup>, le régime de **la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion** (MJPRTR) est aujourd'hui fixé aux articles 706-25-16 à 706-25-22 du code de procédure pénale<sup>2</sup>.

La création de ce nouvel outil est intervenue en réponse à une augmentation sensible du nombre de condamnés pour des faits de terrorisme entre 2016 et 2020. À l'approche de la libération de certains d'entre eux, il était apparu, d'une part, que **le temps de la détention n'était pas toujours suffisant pour aboutir à un désengagement de l'idéologie radicale** et, d'autre part que **le cadre juridique n'offrait pas d'outil permettant une surveillance et un accompagnement à la réinsertion adaptés à ces profils d'une particulière dangerosité, caractérisés par un risque de récidive élevé**.

Cette mesure peut être ordonnée à l'issue d'un réexamen de la situation du condamné en fin de peine<sup>3</sup> par le tribunal d'application

<sup>1</sup> Une mesure analogue figurait à l'article 1<sup>er</sup> de la loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine qui a été censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020, paragraphe 2-20.

<sup>2</sup> Pour une présentation exhaustive du régime de la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion, se référer aux commentaires de l'article 5 du rapport n° 694 (2020-2021) fait par Marc-Philippe Daubresse et Agnès Canayer au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement et de l'article 1<sup>er</sup> du rapport n° 258 (2023-2024) de Marc-Philippe Daubresse fait au nom de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste.

<sup>3</sup> Assuré par la commission disciplinaire des mesures de sûreté, sur réquisitions du procureur de la République antiterroriste, au moins trois mois avant la date prévue de la libération.

des peines de Paris sur réquisitions du procureur de la République antiterroriste lorsque **quatre conditions cumulatives** sont réunies<sup>1</sup> :

- la personne doit avoir été **condamnée à une peine privative de liberté pour avoir commis une infraction terroriste** mentionnée aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, à l'exclusion des infractions relatives à la provocation et à l'apologie du terrorisme ;

- la durée de la peine prononcée doit avoir été **d'au moins cinq ans** ou, en cas de récidive légale, d'au moins trois ans ;

- la personne condamnée doit avoir été mise en mesure de bénéficier, pendant l'exécution de sa peine, de **mesures de nature à favoriser sa réinsertion** ;

- la personne doit présenter, à la fin de l'exécution de sa peine, une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive et par une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme, faisant ainsi obstacle à sa réinsertion.

Il doit être rappelé que la MJPRTR succède à l'accomplissement de la peine et ne repose donc pas sur la culpabilité de la personne mais sur une appréciation de sa dangerosité à l'issue de sa période d'incarcération<sup>2</sup>.

Elle ne peut par ailleurs être ordonnée **que si elle apparaît strictement nécessaire pour prévenir la récidive et assurer la réinsertion de l'intéressé** et, en tout état de cause, ne peut concerner les personnes par ailleurs condamnées à un suivi socio-judiciaire ou faisant l'objet d'une mesure de surveillance judiciaire, de surveillance de sûreté ou de rétention de sûreté.

Dans un double objectif de prévention de la récidive et d'accompagnement à la réinsertion, le tribunal d'application des peines de Paris peut ainsi imposer, pour une **durée maximale d'un an renouvelable**<sup>3</sup>, le cas échéant de manière cumulative, **plusieurs obligations ou interdictions** à la personne visée :

- répondre aux convocations du juge de l'application des peines ou du service pénitentiaire d'insertion et de probation ;

- communiquer à ce service les renseignements ou documents de nature à permettre le contrôle de ses moyens d'existence et de l'exécution de ses obligations ;

---

<sup>1</sup> Comme cela est rappelé au paragraphe 38 de la décision du Conseil constitutionnel n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021.

<sup>2</sup> Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-822 précitée, elle n'est donc ni une peine ni une sanction ayant le caractère d'une punition.

<sup>3</sup> Dans la limite de cinq ans ou de trois ans lorsque la personne est mineure, sous réserve de l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires

- exercer une activité professionnelle ou suivre un enseignement ou une formation professionnelle ;
- établir sa résidence en un lieu déterminé ;
- ne pas se livrer à l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise ;
- respecter les conditions d'une prise en charge sanitaire, sociale, éducative, psychologique ou psychiatrique, destinée à permettre sa réinsertion et l'acquisition des valeurs de la citoyenneté, le cas échéant, au sein d'un établissement d'accueil adapté dans lequel elle est tenue de résider.

Les évaluations disponibles de cet outil font état d'un **bilan relativement mitigé**.

D'un point de vue quantitatif tout d'abord, force est de constater que **cette mesure n'est que très rarement prononcée**. Selon les données transmises par la direction générale de l'administration pénitentiaire (DGAP) au cours de son audition, **elle n'a ainsi été prononcée que deux fois depuis son entrée en vigueur**, tandis qu'une décision est actuellement en attente. *A contrario*, douze non-lieux à mesures judiciaires de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion ont été prononcés<sup>1</sup>.

Lors de l'examen en janvier 2024 de la proposition de loi de François-Noël Buffet *instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste*, le rapporteur Marc-Philippe Daubresse<sup>2</sup> estimait que cette situation résultait, d'une part, « *de la rigueur et de la complexité des critères fixés par le législateur, la caractérisation des critères [étant] particulièrement complexe* », et, d'autre part, du fait que la mesure « *n'offre pas, eu égard au contenu des obligations susceptibles d'être prononcées dans ce cadre, un suivi suffisamment adapté à ces profils* ».

**Le périmètre de la mesure est ensuite restreint aux seules personnes condamnées pour des faits de terrorisme. Elle ne peut dès lors s'appliquer aux condamnés pour des infractions de droit commun qui se sont radicalisés en prison, et ce alors même qu'ils présentent une menace de même nature et d'une intensité potentiellement équivalente.**

## **2. L'article 3 : une nouvelle mesure de prévention de la commission d'actes terroristes et de réinsertion applicables aux condamnés de droit commun radicalisés**

Dans ce contexte, **l'article 3 de la proposition initialement déposée se bornait à modifier l'article 706-25-16 du code de procédure pénale pour étendre, selon les mêmes modalités, la possibilité d'édicter une MJPRTR à toute « personne condamnée à une peine privative de liberté d'une durée supérieure ou égale à dix ans pour une autre infraction et dont il est établi, à l'issue d'un examen de sa situation intervenant à la fin de l'exécution de sa peine, que**

---

<sup>1</sup> Un autre non-lieu fait par ailleurs actuellement l'objet d'un appel du Parquet national antiterroriste.

<sup>2</sup> Rapport n° 258 (2023-2024) de Marc-Philippe Daubresse précité.

son comportement présente une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de commission d'un acte de terrorisme, en raison de son adhésion à des théories y incitant ou en faisant l'apologie ».

**Cette rédaction prenait en compte les réserves formulées par le Conseil d'État** qui, dans son avis n° 409914 du 25 septembre 2025 sur la proposition de loi, avait admis le principe de l'extension de la MJPRTR aux condamnés de droit commun tout en considérant que le dispositif proposé « [ne comportait] pas les adaptations minimales permettant d'apprécier d'une part son applicabilité aux détenus de droit commun et d'autre part sa nécessité, sa proportionnalité et son adéquation à l'objectif recherché ».

L'article 3 a ensuite été modifié lors de son examen en séance publique à l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement<sup>1</sup> du président Florent Boudié. Celui-ci a eu pour principal effet de disjoindre le dispositif envisagé pour les condamnés de droit commun, de la MJPRTR applicable aux condamnés pour des faits de terrorisme.

Cette disjonction est néanmoins quasi-exclusivement légistique, dès lors que le nouvel article 706-25-26 du code de procédure pénale ainsi créé ne modifie pas les critères d'édiction de la mesure figurant dans la proposition de loi initiale. Il reproduit par ailleurs dans leur quasi-intégralité les dispositions du régime de la MJPRTR définissant ses modalités de mise en œuvre. L'unique différence repose en réalité sur **la possibilité de prononcer une interdiction de se livrer à une activité dans l'exercice ou à l'occasion de laquelle un acte terroriste est « particulièrement susceptible d'être commis »** et non plus par référence à l'infraction ayant justifié la condamnation.

### **3. La position de la commission : un dispositif indéniablement bienvenu mais dont les modalités de mise en œuvre doivent être précisées**

**La commission a accueilli favorablement la création de cette nouvelle mesure judiciaire de prévention de la commission d'actes terroristes par des condamnés de droit commun radicalisés et de réinsertion.** De fait, celle-ci complètera utilement les lacunes du cadre juridique actuel, qui n'offre pas d'instrument dédié pour le suivi et l'accompagnement de condamnés de droit commun en fin de peine et s'étant radicalisés pendant leur période d'incarcération.

Le rapporteur a néanmoins été alerté par la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), au cours de son audition, sur **le flou entourant la notion « [d'activité] dans l'exercice ou à l'occasion de laquelle un acte terroriste est particulièrement susceptible d'être commis »**. Il apparaît particulièrement délicat d'identifier celles des activités normales de la vie en société qui seraient plus propices que d'autres à la commission d'un acte de terrorisme.

---

<sup>1</sup> Amendement de séance n° 109 de Florent Boudié.

En conséquence, par l'adoption d'un **amendement COM-16 du rapporteur**, la commission lui a **substitué la notion plus précise juridiquement « d'activité dans l'exercice ou à l'occasion de laquelle la commission d'un acte de terrorisme présente une probabilité très élevée, compte tenu de la dangerosité de la personne »**. Elle a ainsi requis, dans la définition du périmètre des activités exclues, **le critère de la probabilité très élevé de commission d'attentat**, qui autorise le déclenchement de cette mesure judiciaire.

La commission a adopté l'article 3 ainsi rédigé.

#### *Article 4*

### **Renforcement de l'information du préfet et des services de renseignement relative au suivi des personnes admises en soins psychiatriques sans consentement**

L'article 4 vise à **renforcer le suivi, par les préfets et par les services de renseignement, des personnes atteintes des troubles psychiatriques et présentant une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics**, à raison de leur radicalisation à caractère terroriste.

Pour ce faire, il renforcerait l'information des préfets et des services de renseignement relative, par exemple, aux autorisations de sortie courte durée accordées à ces individus.

La commission s'est montrée favorable à cette mesure, qui permettra d'assurer un meilleur suivi des personnes radicalisées et présentant des troubles psychiatriques. Elle a donc adopté cet article sans modification.

#### **1. Le préfet et les services de renseignement sont informés de certaines décisions concernant les personnes admises en soins psychiatriques sans consentement**

##### *a) L'information du préfet de département du lieu d'hospitalisation*

Plusieurs dispositions du code de la santé publique (CSP) prévoient que le préfet du département de l'établissement d'accueil est informé de certaines décisions relatives aux personnes admises en soins psychiatriques sans consentement.

Le préfet est d'abord informé sans délai **des décisions d'admission en soins psychiatriques sans consentement**, qui font suite :

- à la demande d'un tiers ou en cas de péril imminent<sup>1</sup> ;

---

<sup>1</sup> Article L. 3212-5 du CSP.

- à une décision de la chambre de l'instruction ou d'une juridiction de jugement consécutive à un arrêt ou un jugement de déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental<sup>1</sup>.

Il est également avisé **des autorisations de sortie de courte durée (accompagnées et non accompagnées) accordées aux personnes admises en soins psychiatriques, sur décision du préfet<sup>2</sup>** et peut également s'opposer à la sortie, par une opposition écrite et motivée notifiée au plus tard douze heures avant la date prévue de la sortie.

Enfin, le préfet est également informé :

- **des fins de mesures de soins psychiatriques** des personnes admises en soins psychiatriques sans consentement à la demande d'un tiers, en cas de péril imminent ou à la demande du préfet, dans les vingt-quatre heures suivant la fin de la mesure de soins<sup>3</sup> ;

- et **des levées de mesures de soins psychiatriques**, avant que celles-ci interviennent, lorsqu'elles concernent un individu dont l'état mental nécessite des soins et compromet la sûreté des personnes ou porte atteinte, de façon grave, à l'ordre public<sup>4</sup>.

*b) L'information des autres préfets et des services de renseignement*

Les **préfets concernés<sup>5</sup>** autres que le préfet du département où se situe l'établissement d'accueil, **les services spécialisés de renseignement<sup>6</sup>** et **les autres services autorisés à recourir aux techniques de renseignement<sup>7</sup>** peuvent se voir communiquer, à la seule fin d'assurer le suivi de personnes représentant une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics en raison de leur radicalisation à caractère terroriste **les données d'identification<sup>8</sup>** et **les données relatives à la situation administrative<sup>9</sup>** des personnes admises en soins psychiatriques sans consentement<sup>10</sup>. Ces informations leur sont communiquées par le préfet du département du lieu d'hospitalisation.

Concrètement, les données transmises aux préfets et aux services de renseignement sont versées dans **les traitements de données à caractère personnel « Hopsyweb<sup>11</sup> »**, mis en œuvre par les agences régionales de santé

---

<sup>1</sup> Article 706-135 du CPP.

<sup>2</sup> Article L. 3211-11-1 du CSP.

<sup>3</sup> Article L. 3212-8 du CSP.

<sup>4</sup> Article L. 3212-9 du CSP.

<sup>5</sup> Il s'agit notamment du préfet de département du lieu du domicile de la personne concernée.

<sup>6</sup> Article L. 811-2 du CSI.

<sup>7</sup> Article L. 811-4 du CSI.

<sup>8</sup> Les données d'identification correspondent aux noms, prénoms et dates de naissance des personnes concernées.

<sup>9</sup> Les données relatives à la situation administrative d'une personne admise en soins psychiatriques recouvrent les décisions d'admission, et les levées et fins de mesures de soins psychiatriques, l'adresse de l'établissement, etc.

<sup>10</sup> Article L. 3211-12-7 du CSP.

<sup>11</sup> Décret n° 2018-383 du 23 mai 2018 autorisant les traitements de données à caractère personnel relatifs au suivi des personnes en soins psychiatriques sans consentement.

(ARS), lesquels sont interconnectés avec **le fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT)**. En cas de rapprochement positif entre le fichier Hopsyweb et le FSPRT, les préfets concernés et les services de renseignement sont donc immédiatement informés, par exemple, de l'octroi d'une autorisation de sortie non accompagnée et peuvent **assurer le suivi des personnes figurant dans le FSPRT et présentant des troubles psychiatriques**. Ce dispositif permet ainsi « *aux services du ministère de l'intérieur de concentrer leur action sur le suivi d'une personne dont les données ont fait l'objet d'un rapprochement positif avec le FSPRT et qui présente une menace<sup>1</sup>* ».

## **2. L'article 4 entend renforcer l'information du préfet et des services de renseignement relative aux personnes admises en soins psychiatriques sans consentement**

Le dispositif prévu par l'article 4 a pour objet de permettre **un meilleur suivi, par les préfets et les services de renseignement, des personnes admises en soins psychiatriques sans consentement et présentant une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics en raison d'une radicalisation à caractère terroriste**.

En sus des informations déjà transmises et décrites *supra*, les préfets du département d'hospitalisation seraient désormais informés :

- **des autorisations de sortie non accompagnées accordées à des personnes admises en soins psychiatriques à la demande d'un tiers<sup>2</sup>, au plus tard quarante-huit heures avant la date prévue de la sortie<sup>3</sup> ;**

- **de toute décision modifiant la forme de la prise en charge d'une personne faisant l'objet de soins psychiatriques à la demande d'un tiers ou en cas de péril imminent<sup>4</sup> ;**

- **et de toute levée d'une mesure de soins psychiatriques à l'égard d'un individu admis à la demande d'un tiers ou en cas de péril imminent<sup>5</sup>.**

Enfin, l'article L. 3211-12-7 du CSP serait modifié afin que les autres préfets concernés et les services de renseignement soient informés de **l'ensemble des mesures notifiées au préfet de département du lieu d'hospitalisation**.

L'objectif de cette mesure est, selon la DLPAJ, de **renforcer le suivi des personnes représentant une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics en raison d'une radicalisation à caractère terroriste**.

---

<sup>1</sup> Réponses au questionnaire de la DLPAJ.

<sup>2</sup> À l'heure actuelle, ils sont uniquement informés des autorisations de sortie accordées à des personnes hospitalisées en soins psychiatriques à leur demande.

<sup>3</sup> L'article 4 modifierait à cet effet l'article L. 3211-11-1 du CSP.

<sup>4</sup> L'article 4 modifierait à cet effet l'article L. 3212-5 du CSP.

<sup>5</sup> L'article 4 compléterait à cet effet l'article L. 3212-9 du CSP.

La commission a accueilli favorablement ce dispositif, de nature à renforcer le suivi des personnes présentant des troubles psychiatriques et faisant peser une menace grave sur l'ordre public. Elle a donc adopté cet article sans modification.

La commission a adopté l'article 4 sans modification.

#### Article 5

### **Caractère suspensif de la demande de sursis à exécution d'un jugement annulant le renouvellement d'une MICAS et création d'une voie d'appel contre les ordonnances refusant l'exploitation des documents et données saisies au cours d'une visite domiciliaire**

L'article 5 vise d'une part à **doter d'un effet suspensif la demande de sursis à exécution d'un jugement annulant une décision renouvelant une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance**, à condition que la demande ait été présentée dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification du jugement. L'objectif de cette mesure est d'éviter que certains individus présentant une menace pour la sécurité et l'ordre publics échappent à toute surveillance, en attendant que la procédure d'appel engagée aboutisse.

D'autre part, cet article tend à créer **une nouvelle voie d'appel contre les ordonnances** du juge des libertés et de la détention (JLD) du tribunal judiciaire de Paris **refusant l'exploitation des documents et données saisis à l'occasion d'une visite domiciliaire**. Le but de cette mesure est de remédier à l'asymétrie entre la personne faisant l'objet de la visite domiciliaire, qui peut contester une autorisation d'exploitation des documents et données, et le préfet, qui ne dispose à l'heure actuelle d'aucune voie de recours en cas de refus du JLD.

Souscrivant aux objectifs poursuivis par ces deux mesures, la commission a adopté l'article 5, modifié par un amendement de clarification rédactionnelle de son rapporteur.

#### **1. Doter la demande de sursis à exécution d'un jugement annulant une décision de renouvellement d'une MICAS d'un caractère suspensif**

a) *Le ministre de l'intérieur peut demander le sursis à exécution d'un jugement annulant une décision de renouvellement d'une MICAS*

(1) Les MICAS

L'article 3 de la loi n° 2017-1510 du 31 octobre 2017 *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme* - dite loi « SILT » -, codifié aux articles L. 228-1 à L. 228-7 du CSI permet au ministre de l'intérieur de prononcer **des MICAS**, aux seules fins de prévention du terrorisme.

D'abord instituée jusqu'au 31 décembre 2020, cette possibilité a ensuite été prorogée jusqu'au 31 juillet 2021, avant d'être pérennisée par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 *relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement*.

Aux termes de l'article L. 228-1 du CSI, les MICAS peuvent être prononcées à l'égard des personnes dont **le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics** et qui :

- soit entrent en relation de manière habituelle avec des personnes ou organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ;
- soit soutiennent, diffusent ou adhèrent à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes.

Une personne faisant l'objet d'une MICAS peut se voir imposer **deux types d'obligations alternatives** :

- soit **une assignation géographique qui peut s'accompagner d'une obligation de « pointage »** auprès des services de police ou des unités de gendarmerie<sup>1</sup> et **d'une obligation de déclarer son domicile. Peut y être adjoint, à titre facultatif, une interdiction de paraître dans un ou plusieurs lieux déterminés**, sur le fondement de l'article L. 228-2 du CSI ;

- soit **le signalement de tout déplacement à l'extérieur d'un périmètre défini qui peut s'accompagner d'une obligation de déclarer son domicile et d'une interdiction de paraître dans un lieu déterminé**, sur le fondement de l'article L. 228-4 du CSI.

Enfin, aux termes de l'article L. 228-5 du CSI, la personne concernée peut également se voir **interdire d'entrer en relation avec certaines personnes dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité publique**. Cette dernière obligation peut se cumuler avec les obligations prévues par les articles L. 228-2 à L. 228-4 du CSI, mais elle peut également être prise indépendamment de ces mesures.

## (2) Les recours contre les décisions de renouvellement des MICAS

Les décisions de renouvellement des MICAS peuvent être contestées devant le juge.

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'article L. 228-3 du CSI, cette obligation peut être remplacée par un placement sous surveillance électronique mobile.

### Le renouvellement des MICAS

Les obligations prononcées en vertu de l'article L. 228-2 du CSI sont prononcées pour **une durée maximale de trois mois**, et peuvent être renouvelées pour **une durée maximale de trois mois**, si les conditions prévues à l'article L. 228-1 continuent d'être réunies. Au-delà d'une période cumulée de six mois, chaque renouvellement est subordonné à l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires. La **durée totale cumulée**, de manière continue ou non<sup>1</sup>, de ces mesures ne peut excéder **douze mois**.

Les obligations prises sur le fondement de l'article L. 228-4 et L. 228-5 du CSI sont prononcées pour **une durée maximale de six mois**. Elles peuvent ensuite être renouvelées pour **une durée maximale de six mois**, si les conditions prévues à l'article L. 228-1 du CSI continuent d'être réunies. Toutefois, au-delà d'une durée cumulée de six mois, le renouvellement est subordonné à l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires. Elles ne peuvent par ailleurs dépasser **une durée totale cumulée, de manière continue ou non, de douze mois**.

- (a) Les recours contre les décisions de renouvellement des obligations prévues par les articles L. 228-2 et L. 228-5 du CSI

Plusieurs voies de recours sont ouvertes, s'agissant des décisions de renouvellement des obligations prévues par les articles L. 228-2 et L. 228-5 du CSI.

Le législateur a en premier lieu prévu la possibilité pour l'intéressé de former **un recours accéléré devant le juge du fond**. Il peut ainsi **demandeur l'annulation de la décision de renouvellement au président du tribunal administratif ou au magistrat qu'il délègue**, dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa notification. Le tribunal statue ensuite dans un délai de soixante-douze heures ; le renouvellement ne peut entrer en vigueur avant que le juge ait statué sur la demande.

Si cette possibilité de recours accéléré n'est pas employée, la personne peut également **demandeur au tribunal administratif l'annulation de la décision de renouvellement, dans un délai de deux mois** à compter de la notification de la décision. Le tribunal administratif dispose alors d'un délai de **quinze jours** pour statuer sur la légalité du renouvellement des obligations prévues par l'article L. 228-2 du CSI, et d'un délai **d'un mois** pour l'obligation prévue par l'article L. 228-5 du CSI.

Enfin, en sus du recours au fond, la personne qui fait l'objet de la décision de renouvellement peut également déposer **un référé-suspension ou un référé-liberté**, dans les conditions prévues aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative (CJA).

---

<sup>1</sup> Dans sa décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018, le Conseil constitutionnel a précisé que « la mesure prévue par les dispositions [de l'article L. 228-2 du CSI] ne saurait, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, excéder, de manière continue ou non, une durée totale cumulée de douze mois ».

- (b) Les recours contre les décisions de renouvellement des obligations prévues par l'article L. 228-4

Concernant les décisions de renouvellement des obligations de la deuxième catégorie, l'article L. 228-4 du CSI dispose que la personne peut former **un recours en annulation dans un délai de deux mois** à compter de la notification de la décision de renouvellement. Le tribunal administratif dispose alors de quatre mois pour rendre sa décision.

Ce recours au fond peut s'accompagner :

- d'un **référé-liberté suspensif**, qui doit être formé dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification de la mesure. Dans ce cas, cette dernière ne peut entrer en vigueur avant que le juge des référés se soit prononcé

- d'un **référé-suspension** ou d'un **référé-liberté** formé dans les conditions de droit commun.

- (3) La procédure d'appel des décisions annulant le renouvellement d'une MICAS

La procédure d'appel des jugements relatifs au renouvellement des MICAS rendus par les tribunaux administratifs est régie par les dispositions de droit commun prévues par le CJA.

Ainsi, en cas d'annulation d'une décision de renouvellement d'une MICAS, celle-ci peut être **contestée par la voie de l'appel dans un délai de deux mois** à compter de la notification du jugement. Cet appel ne présente pas de caractère suspensif.

En parallèle de la requête d'appel, **une requête aux fins de sursis à exécution du jugement attaqué** peut être formée sur le fondement de l'article R. 811-15 du CJA. Cette requête n'est pas non plus dotée d'un effet suspensif.

- b) Le dispositif proposé vise à doter la demande de sursis à exécution d'un jugement annulant le renouvellement d'une MICAS d'un effet suspensif*

Les 1° et 3° de l'article 5 de la proposition de loi visent à modifier les articles L. 228-2 et L. 228-5 du CSI, pour **doter la demande de sursis à exécution d'un jugement annulant le renouvellement d'une MICAS d'un effet suspensif** - à condition que la demande ait été présentée dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification du jugement.

Plus précisément, si une demande de sursis à exécution est présentée à l'appui d'un appel formé contre un jugement annulant une décision de renouvellement des obligations prévues aux articles L. 228-2 ou L. 228-5 du CSI, dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa notification, il reviendra à la juridiction saisie de statuer **dans un délai de soixante-douze heures** à compter de sa saisine et **les obligations annulées demeureront en vigueur** :

- soit jusqu'à l'expiration du délai durant lequel le ministre de l'intérieur peut présenter une demande de sursis à exécution (quarante-huit heures) ;

- soit, lorsqu'une demande de sursis à exécution aura été présentée, jusqu'à ce qu'il ait été statué sur cette dernière.

Il convient de noter que la demande de sursis à exécution ne pourra être dotée d'un effet suspensif que **si le jugement d'annulation a été rendu à l'issue d'un recours au fond « accéléré<sup>1</sup> »**.

À l'heure actuelle, l'absence de caractère suspensif de la demande de sursis à exécution soulève des difficultés, puisque « *la personne qui faisait l'objet de la MICAS se trouve dispensée de respecter les obligations qui lui étaient imposées, tant que la cour n'a pas fait droit à l'appel du ministre ou à sa demande de sursis à exécution du jugement [et échappe] par définition à la surveillance de l'administration<sup>2</sup> »*.

Cette mesure a été jugée **bienvenue** par le rapporteur, en ce qu'elle permettra d'éviter que certaines personnes présentant une menace pour l'ordre public échappent, parfois de manière durable, à la surveillance des services du ministère de l'intérieur. Il a donc présenté un unique amendement de clarification rédactionnelle (COM-17).

## **2. La création d'une voie d'appel contre les ordonnances refusant l'exploitation des documents et données saisies au cours d'une visite domiciliaire**

*c) La possibilité, en l'état du droit, de faire appel contre l'ordonnance du juge des libertés et de la détention autorisant l'exploitation des documents et données saisies à l'occasion d'une visite domiciliaire*

(1) Les visites domiciliaires

Aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme et jusqu'au 31 décembre 2020, l'article 4 de la loi SILT, codifié aux articles L. 229-1 à L. 229-6 du CSI, a ouvert la possibilité de **réaliser des visites domiciliaires et des saisies**, sur autorisation du juge des libertés et de la détention (JLD) du tribunal judiciaire de Paris, lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'un lieu est fréquenté par une personne qui répond aux mêmes conditions que pour le placer dans une MICAS. D'une part, son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et d'autre part, cette personne :

- entre en relation de manière habituelle avec des personnes incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ;

---

<sup>1</sup> Voir le (a) du (2) du 1. du présent commentaire d'article.

<sup>2</sup> Réponses au questionnaire de la DLPAJ.

- ou soutient, diffuse ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes.

Ces dispositions ont par la suite été prorogées jusqu'au 31 juillet 2021, avant d'être pérennisées par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 *relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement*, au vu de leur bilan positif.

(2) L'exploitation des documents et données saisis au cours d'une visite domiciliaire

L'article L. 229-5 du CSI prévoit la possibilité **d'exploiter les documents et données saisis au cours d'une visite domiciliaire**. Ainsi, à l'issue d'une visite domiciliaire, l'autorité administrative peut demander au JLD du tribunal judiciaire de Paris d'autoriser l'exploitation des documents et données saisis. Le JLD se prononce dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa saisine.

L'ordonnance du JLD autorisant l'exploitation des documents et données saisis peut faire l'objet, dans un délai de quarante-huit heures, d'un **appel devant le premier président de la cour d'appel de Paris**, lequel statue dans le même délai par une ordonnance, qui est susceptible d'un pourvoi en cassation dans un délai de quinze jours.

d) *L'article 5 vise à ouvrir une voie d'appel contre les ordonnances refusant l'exploitation des documents et données saisis lors d'une visite domiciliaire*

Le 4<sup>o</sup> de l'article 5 de la proposition de loi vise à modifier l'article L. 229-5 du CSI, afin **d'ouvrir la possibilité d'interjeter appel contre les ordonnances du JLD refusant l'exploitation des documents et données saisis au cours d'une visite domiciliaire**.

La limitation de la voie d'appel, en l'état du droit, aux seules ordonnances autorisant l'exploitation des documents et documents saisis, crée en effet « *une asymétrie entre la personne faisant l'objet de la visite domiciliaire, qui peut contester en appel le jugement autorisant l'exploitation des données et documents saisis, et le préfet ayant sollicité la visite domiciliaire, qui est privé de toute voie de recours contre le jugement refusant l'autorisation d'exploitation de ces données et documents*<sup>1</sup> ».

La commission a accueilli favorablement l'ouverture de cette nouvelle voie d'appel.

La commission a adopté l'article 5 ainsi modifié.
---

---

<sup>1</sup> Réponses au questionnaire de la DLPAJ.

## Article 6

### Encadrement des procédures de changement de prénom et de nom

L'article 6 vise à encadrer la procédure de changement de prénom ainsi que la procédure simplifiée de changement de nom afin de **lutter contre les stratégies de dissimulation et de création d'identités multiples par des individus dangereux**.

La commission a approuvé la modification des modalités d'accès à ces procédures et le renforcement du suivi des demandes d'individus condamnés à des infractions graves, **au regard des impératifs de sécurité publique et de surveillance des individus dangereux**. Elle a de plus souhaité intégrer des dispositions issues de l'article 1<sup>er</sup> la proposition de loi n° 756 (2023-2024) *tendant à renforcer les moyens de surveillance des individus condamnés pour des infractions sexuelles, violentes ou terroristes*, aux objectifs similaires. Suivant en cela son rapporteur, elle a donc prévu un suivi renforcé des demandes de changement de prénom et de nom provenant d'individus mentionnés au Fijaisv ou au Fijait (amendement COM-18).

Elle a adopté l'article ainsi modifié.

#### 1. Les procédures de changement d'état civil

En vertu du principe d'immutabilité prévu depuis l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 6 fructidor an II selon lequel « *aucun citoyen ne pourra porter de nom ni de prénom autres que ceux exprimés dans son acte de naissance* », les changements d'état civil revêtent un caractère exceptionnel. Ce principe a néanmoins été fortement atténué et connaît désormais de nombreuses exceptions. Les articles 60 à 61-4 du code civil ouvrent en effet désormais la possibilité de changer de prénom ou de nom à toute personne de nationalité française qui justifie d'un intérêt légitime, ainsi que, sous certaines conditions, à des personnes de nationalité étrangère.

##### a) *Le changement de prénom*

Aux termes de l'article 60 du code civil, **toute personne peut demander à l'officier de l'état civil à changer de prénom**, à adjoindre ou supprimer un prénom, ainsi qu'à modifier l'ordre de ses prénoms. Cette possibilité, introduite en droit par la loi du 2 novembre 1955 relève **d'une procédure partiellement déjudiciarisée** depuis la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle* : alors que la décision de changement de prénom revenait auparavant au juge aux affaires familiales, **l'officier de l'état civil peut désormais autoriser le changement de prénom s'il estime la demande légitime**.

Pour être recevable, la demande doit être adressée à l'officier de l'état civil du lieu de résidence ou du lieu où l'acte de naissance a été dressé. Elle peut concerner un mineur si elle est portée par son représentant légal, sous réserve du consentement de l'enfant si ce dernier est âgé de plus de treize ans.

L'officier de l'état civil saisi de la demande sollicite du requérant les pièces justificatives liées à son identité et à sa résidence, les éléments relatifs à l'intérêt légitime de la demande ainsi que l'ensemble des actes de l'état civil devant être mis à jour à la suite du changement de prénom.

Si l'intérêt légitime de la demande est constaté par l'officier de l'état civil, **il prend une décision d'autorisation du changement, en informe le demandeur et lui transmet une copie de la décision prise. La décision est inscrite sur le registre de l'état civil.**

L'officier de l'état civil peut également, s'il juge que la demande ne présente pas un intérêt légitime, en particulier lorsqu'elle est contraire à l'intérêt de l'enfant ou aux droits des tiers à voir protéger leur nom de famille, saisir le procureur de la République, afin qu'il apprécie l'intérêt légitime de la demande : ce dernier peut alors enjoindre l'officier de l'état civil à accepter la demande ou à s'opposer au changement demandé, par une décision motivée notifiée à l'intéressé.

En cas de refus de la demande, **le demandeur ou le représentant légal peuvent saisir le juge aux affaires familiales.** Ce dernier pourra faire droit à la demande de changement.

La décision est portée en marge des actes de l'état civil de l'intéressé ainsi que de ceux de son conjoint, de son partenaire lié par un pacte civil de solidarité (Pacs) et de ses enfants<sup>1</sup>.

La circulaire du 17 février 2017<sup>2</sup> précise la procédure de changement de prénom pour certains demandeurs à la situation particulière :

**- les demandeurs de nationalité française ne disposant pas d'un acte de naissance dressé ou transcrit en France** peuvent adresser leur demande à l'officier de l'état civil du lieu de résidence, sous réserve de produire une copie intégrale originale de leur acte de naissance étranger, le cas échéant traduit par un traducteur assermenté ;

**- les demandeurs de nationalité étrangère**, s'ils ne sont titulaires d'aucun acte de l'état civil français, peuvent solliciter la production d'une copie intégrale originale de leur acte de naissance étranger, le cas échéant traduite. Conformément à l'article 3 du code civil, la demande de changement de prénom est régie par la loi personnelle du demandeur. Par conséquent, il appartient à ce dernier de justifier de sa nationalité et de produire un certificat de coutume faisant état des dispositions étrangères applicables au prénom et à la procédure de changement de prénom. Au vu du certificat de coutume, il revient à l'officier de l'état civil d'apprécier si les dispositions étrangères sont contraires à l'ordre public international français. Dans cette hypothèse, l'officier de l'état civil écarte la loi étrangère au profit du droit français. Sous

---

<sup>1</sup> Article 61-4 du code civil.

<sup>2</sup> Circulaire n° JUSC1701863C du 17 février 2017 de présentation de l'article 56, I de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle.

réserve de l'appréciation des officier de l'état civil, peut être considéré comme contraire à l'ordre public international français une législation étrangère ne permettant pas à ses ressortissants de changer de prénom ou permettant au contraire un changement de prénom sans condition, ainsi que le conditionnement au changement de prénom à l'appartenance ou la non-appartenance à une religion. Il convient en outre de souligner que la France a conclu la convention CIEC (commission internationale de l'état civil) n° 4 relative aux changements de noms et de prénoms, laquelle précise que « chaque État contractant s'engage à ne pas accorder de changement de noms ou de prénoms aux ressortissants d'un autre État contractant, sauf s'ils sont également ses propres ressortissants ». Il en résulte qu'une demande de changement de prénom n'est pas recevable si elle émane d'un ressortissant qui possède exclusivement la nationalité étrangère de l'un des États membres ayant ratifié la convention précitée.

**- les réfugiés, les apatrides et les bénéficiaires de la protection subsidiaire voient leurs demandes traitées par l'office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra).**

L'Insee a recensé depuis 2016 – année de déjudiciarisation de la procédure – **903 752 demandes de changement de prénom**, dont 347 738 de personnes nées en France et 556 014 de personnes nées à l'étranger.

*b) Le changement de nom*

(1) La procédure de changement de nom par décret

L'article 61 du code civil prévoit, depuis la loi du 8 janvier 1993<sup>1</sup>, que **toute personne qui justifie d'un intérêt légitime peut demander à changer de nom**. La demande de changement de nom peut avoir pour objet d'éviter l'extinction du nom porté par un ascendant ou un collatéral du demandeur jusqu'au quatrième degré. Elle peut également être fondée par le souhait d'abandonner un nom grotesque, un nom de criminel, de se défaire d'un nom étranger, d'obtenir une addition de nom pour se distinguer d'une autre famille, ou encore porter comme nom un pseudonyme sous lequel on a acquis une certaine réputation<sup>2</sup>.

Préalablement à la demande, **le requérant fait procéder à la publication au Journal officiel de la République française (JORF)** d'une insertion comportant son identité, son adresse et, le cas échéant, celles de ses enfants mineurs concernés et le ou les noms sollicités<sup>3</sup>.

**La demande de changement de nom est adressée au garde des sceaux**. Elle expose les motifs sur lesquels elle se fonde, indique le nom sollicité, et l'ordre de préférence si plusieurs noms sont proposés. Elle est accompagnée des pièces d'identité du demandeur (acte de naissance, actes de

---

<sup>1</sup> Loi n° 93-22 du 8 janvier 1993 modifiant le code civil relative à l'état civil, à la famille et aux droits de l'enfant et instituant le juge aux affaires familiales

<sup>2</sup> « Nom - Prénom », Florence Laroche-Gisserot, Répertoire de droit civil Dalloz, octobre 2020.

<sup>3</sup> Décret n°94-52 du 20 janvier 1994 relatif à la procédure de changement de nom.

naissance des enfants, consentement écrit des enfants mineurs du demandeurs âgés de plus de treize ans, certificat de nationalité française ou copie de la manifestation de volonté d'acquérir la nationalité française) et, s'il est majeur, du bulletin n° 3 du casier judiciaire.

Le garde des sceaux instruit la demande. À cette fin, il peut demander au procureur de la République ou, si celui-ci demeure à l'étranger, à l'agent diplomatique ou consulaire territorialement compétent, de procéder à une enquête. Il recueille, le cas échéant, l'avis du Conseil d'État.

L'autorisation ou le refus de changement de nom ne peut intervenir que **deux mois** après la date à laquelle il a été procédé à la publicité au JORF.

**Le refus de la demande doit être motivé et notifié au demandeur par le garde des sceaux. S'il souhaite contester ce refus, le demandeur peut saisir le Conseil d'État .**

**Le changement de nom est autorisé par décret.** La publication du décret d'autorisation au *Journal officiel* ouvre un délai d'opposition : comme le précise l'article 61-1 du code civil, les tiers qui ont intérêt à s'opposer à la concession du nom peuvent former opposition devant le Conseil d'État, dans le délai de deux mois à partir du jour de la publication du décret du *Journal officiel*.

Le décret portant changement de nom prend effet, s'il n'y a pas eu d'opposition, à l'expiration du délai pendant lequel l'opposition est recevable ou, dans le cas contraire, après le rejet de l'opposition.

Le changement de nom s'étend de plein droit aux enfants du bénéficiaire lorsqu'ils ont moins de treize ans. S'ils sont âgés de treize ans ou plus, le consentement des enfants du demandeur est requis. Les enfants majeurs sont exclus du changement de nom s'ils ne se sont pas joints à la requête.

La décision est portée en marge des actes de l'état civil de l'intéressé ainsi que de ceux de son conjoint, de son partenaire lié par un Pacs et de ses enfants<sup>1</sup>.

**La procédure de changement de nom par décret n'est pas applicable aux personnes de nationalité étrangère.** En effet, cette procédure relevant de la compétence du Gouvernement, la règle de compétence française ne peut être étendue, la doctrine précisant que l'intervention directe de la puissance publique gouvernementale dans la procédure de changement par décret confère un aspect régalien à cette procédure, qui fait obstacle à ce que le Premier ministre modifie, par acte unilatéral de puissance publique, l'état civil d'un ressortissant étranger.

Selon les données communiquées par la direction des affaires civiles et du sceaux du ministère de la justice, **2 532 demandes de changement de nom**

---

<sup>1</sup> Article 61-4 du code civil.

par décret ont été enregistrées en 2022, **2 363** en 2023, **1 651** en 2024, **1 969** en 2025.

(2) La procédure de changement de nom issu de la filiation

En 2022, la loi n° 2022-301 du 2 mars 2022 *relative au choix du nom issu de la filiation*, dite loi Vignal, a instauré **une procédure simplifiée pour demander un changement de nom**, à la condition que **le nom souhaité soit celui du parent n'ayant pas transmis le sien**.

Elle avait ainsi pour objectif de répondre aux situations dans lesquelles le changement souhaité ne relève pas de circonstances exceptionnelles permettant de constituer un intérêt légitime mais du simple souhait de revenir sur le choix de nom opéré par les parents. Sans préjudice de la possibilité de recourir à la procédure de changement de nom par décret prévu par l'article 61, **il ne peut être fait recours qu'une seule fois à la procédure simplifiée au cours d'une vie**.

À la différence de la procédure de changement de nom par décret, **aucune formalité préalable de publicité** n'est requise et le changement de nom est de droit de sorte que **l'officier de l'état civil n'a pas à contrôler le caractère légitime du motif de la demande**. Il peut toutefois saisir le procureur de la République « *en cas de difficultés* ». Ces difficultés, comme le précise une circulaire du 3 juin 2022, résident principalement en « *un doute quant à l'existence du lien de filiation du demandeur avec le parent dont il sollicite de porter le nom* »<sup>1</sup>. En pareil cas, soit le procureur de la République estime que la demande satisfait aux conditions légales et ordonne à l'officier de l'état civil d'y procéder, soit il estime qu'elle ne satisfait pas lesdites conditions et avise le demandeur sans délai de son opposition.

La copie de cette décision d'opposition est versée aux pièces annexes de l'acte de naissance et le demandeur peut s'opposer à la décision.

En l'absence de difficulté, le demandeur dispose d'un délai de réflexion d'un mois, durant lequel l'officier de l'état civil consigne le changement de nom dans le registre de l'état civil en cours. Au terme de ce délai, l'intéressé est tenu de confirmer sa demande.

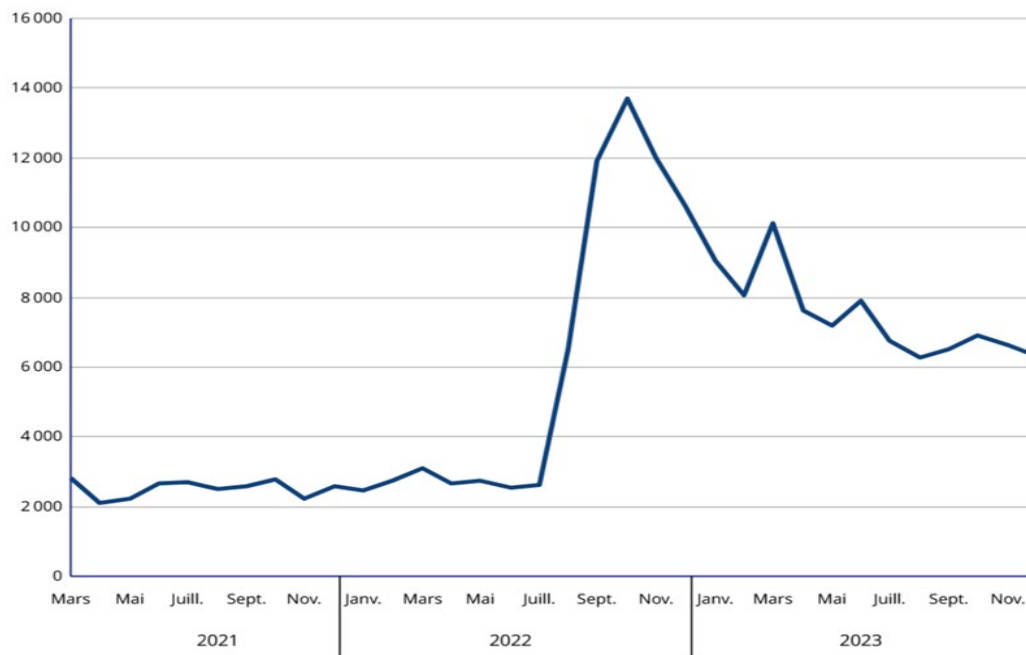
Selon l'Insee, depuis l'entrée en vigueur de ces dispositions, les changements de nom de famille ont été multipliés par trois entre août 2022 et décembre 2023<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Circulaire JUSC2215808C de présentation des dispositions issues de la loi n° 2022-301 du 2 mars 2022 relative au choix du nom issu de la filiation.

<sup>2</sup> Insee Focus n° 323, 25 avril 2024.

### Nombre mensuel de changements substantiels de nom du 1<sup>er</sup> mars 2021 au 31 décembre 2023



Source : Insee.

Deux fois sur trois, le changement consiste en la substitution d'un nom par un autre, l'ajout d'un deuxième nom accolé au nom initial arrive ensuite, mais est trois fois moins fréquent. L'Insee indique en outre que les personnes ayant changé de nom ont en moyenne moins de trente ans et sont en majorité des femmes.

#### (3) La procédure de changement de nom au profit d'un nom acquis à l'étranger

Depuis la loi du 18 novembre 2016<sup>1</sup> une procédure d'harmonisation des noms a été introduite à l'article 61-3-1 à destination des personnes qui n'ont pas le même nom en France et à l'étranger, en vertu du principe d'unicité du nom.

Ces personnes peuvent saisir à cet effet l'officier de l'état civil dépositaire de l'acte de naissance établi en France, qui autorise le changement et le consigne dans son registre.

En cas de difficultés, l'officier de l'état civil peut saisir le procureur de la République qui peut s'opposer à la demande.

#### (4) La transcription de nom et prénom acquis à l'étranger en marge de l'état civil

Par ailleurs, aux termes de l'article 61-4 du code civil, les décisions de changement de prénom et de nom régulièrement acquises à l'étranger sont portées en marge des actes de l'état civil sur instruction du procureur de la République.

<sup>1</sup> Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle.

## 2. L'assouplissement des conditions de changement d'état civil a pu créer des difficultés de suivi des individus dangereux

La multiplication et la déjudiciarisation partielle des procédures de changement d'état civil n'ont pas été sans conséquence sur **la traçabilité des individus dangereux ou recherchés**, parce que ceux-ci ont exploité le fait qu'elles rendent possibles **de disposer d'identités multiples**.

La possibilité, pour des ressortissants étrangers ne disposant pas d'actes d'état civil en France, de demander à changer de prénom par la procédure prévue à l'article 60 du code civil, ou de nom par la procédure simplifiée prévue à l'article 61-3-1 du même code, peut notamment conduire ces derniers à **disposer de différents documents officiels faisant état d'identités distinctes**. La DACS note à cet égard que les demandes de changement de prénom, lorsqu'elles concernent une personne étrangère née à l'étranger « *font seulement l'objet en France d'une consignation dans les registres de l'état civil de l'année en cours, dont une copie est remise à l'intéressé, faute d'acte de naissance en France. De tels changements ne conduisent pas à une mise à jour automatique des actes de l'état civil détenus à l'étranger, faute pour les autorités françaises de pouvoir contrôler les registres des pays étrangers. Il en résulte que les personnes étrangères nées à l'étranger peuvent circuler sous une double identité* »<sup>1</sup>.

Dans son rapport législatif relatif à la proposition de loi n° 756 (2023-2024) *tendant à renforcer les moyens de surveillance des individus condamnés pour des infractions sexuelles, violentes ou terroristes*<sup>2</sup>, la commission des lois, sous la plume de son rapporteur Muriel Jourda, soulignait également **la possibilité de détournement de la procédure simplifiée de changement de nom du fait de l'absence de contrôle et de publicité des demandes**. L'exposé des motifs de la proposition de loi soulignait que cette particularité a pu permettre à « *des individus condamnés pour des faits particulièrement graves – singulièrement des condamnés pour crimes sexuels ou terroristes [d']échapper à leur passé et [de] retrouver une forme d'anonymat, sans que l'autorité judiciaire n'en ait été avertie ou qu'il soit possible d'en établir – par exemple via une publication au Journal officiel de la République française – la traçabilité* » ; elle a également « *induit des difficultés dans l'établissement de certains fichiers pouvant aller jusqu'à des ruptures, particulièrement préjudiciables, de prise en charge de ces profils extrêmement dangereux* ».

Lors de l'examen de la proposition de loi *instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste*<sup>3</sup>, la commission avait également souligné dans son rapport que

---

<sup>1</sup> Contribution écrite de la direction des affaires civiles et du sceau.

<sup>2</sup> *Rapport n° 98 (2024-2025) de Mme Murie Jourda au nom de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi tendant à renforcer les moyens de surveillance des individus condamnés pour des infractions sexuelles, violentes ou terroristes, déposé le 30 octobre 2024.*

<sup>3</sup> *Proposition de loi n° 202 (2023-2024) de M. François-Noël Buffet et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 12 décembre 2023.*

cette procédure simplifiée a permis « à certains individus condamnés pour des faits de terrorismes [de] changer de nom sans que l'autorité judiciaire n'ait été avertie ou qu'il ne soit possible d'en retrouver, de manière centralisée, via une publication au Journal officiel de la République, la traçabilité [ce qui] a induit des difficultés dans l'établissement de certains fichiers pouvant aller jusqu'à des ruptures, particulièrement préjudiciables, de prise en charge de ces profils radicalisés »<sup>1</sup>.

Face à ces difficultés, **des palliatifs juridiques et techniques ont néanmoins été récemment mis en place**. Les informations relatives à l'identité des personnes ayant changé de nom ou de prénom enregistrées dans le répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP) sont désormais régulièrement transmises au ministère de l'intérieur, afin que soient tenus à jour les fichiers sur lesquels il s'appuie pour exercer ses missions.

#### **Le répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP)**

Le RNIPP, tenu par l'Insee, a pour finalité d'enregistrer et de mettre à jour des informations relatives aux personnes nées sur le territoire de la République française et, en tant que de besoin, à des personnes nées à l'étranger. Il permet d'attribuer à chaque personne enregistrée un numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR), conformément au décret n° 82-103 du 22 janvier 1982.

Il consigne, pour les personnes enregistrées, les noms de famille, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, date et lieu de décès, le cas échéant les numéros de l'acte de naissance et de l'acte de décès, la filiation, le nom marital, le NIR, les mentions indiquant les modifications apportées à l'état civil. Ces données sont notamment transmises à l'Insee par les communes.

Si le ministère de la justice dispose d'un accès au RNIPP, lui permettant une comparaison automatisée des états civils rattachés à une même personne, **ce n'est historiquement pas le cas du ministère de l'intérieur**, afin de distinguer les fonctions statistiques assurées par l'Insee et les fonctions de police du ministère. Toutefois, depuis 2024, un système d'information *ad hoc* permet aux services de ministère de consulter l'identité des personnes ayant changé de nom à la seule fin de mettre à jour cette identité dans les traitements de données à caractère personnel qu'ils mettent en œuvre<sup>2</sup>. De même, le fichier des titres d'identité (TES) intègre désormais l'invalidation automatique sous trois mois des cartes nationales d'identité et des passeports des usagers ayant changé de nom ou de prénom, empêchant l'usage dolosif d'une pluralité de titres<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> *Rapport n° 258 (2023-2024) de M. Marc-Philippe Daubresse au nom de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste, déposé le 17 janvier 2024, page 82.*

<sup>2</sup> *Arrêté du 19 décembre 2023 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « table de correspondance des noms et prénoms » (TCNP).*

<sup>3</sup> *Décret n° 2024-689 du 5 juillet 2024.*

Toutefois, l'absence d'accès direct de l'ensemble des personnels du ministère de l'intérieur au RNIPP constitue encore un frein à l'identification des individus dangereux, notamment dans le cadre des contrôles d'identité exercés par les forces de l'ordre.

De même, comme le soulignait le rapport législatif relatif à la proposition de loi *tendant à renforcer les moyens de surveillance des individus condamnés pour des infractions sexuelles, violentes ou terroristes* prémentionné, il n'est pas prévu, au sein des mesures de sûreté prononcées pour les individus inscrits au Fijaisv et au Fijait, **d'obligation de signalement en cas de changement d'état civil.**

### Le Fijaisv et le Fijait

Respectivement créés par le législateur en 2004 et 2015 et plusieurs fois étendus depuis lors, le fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles (Fijaisv) et le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (Fijait) sont des outils essentiels à la prévention des crimes et délits les plus graves, à l'identification des auteurs des infractions commises ainsi qu'à la mise en œuvre des mesures de sûreté qui peuvent être imposées aux personnes condamnées ou mises en cause pour les mêmes faits.

Le Fijaisv, régi par les articles 706-25-3 et suivants du code de procédure pénale, centralise les données relatives aux personnes condamnées – ou dans certains cas, mises en examen – pour des infractions pour lesquelles est applicable la procédure spécifique aux infractions de nature sexuelle ou commises sur des mineurs.

Le Fijait, régi par les articles 706-53-1 et suivants du même code, consigne les données des personnes condamnées par des infractions en lien avec le terrorisme, définies aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal.

Les deux fichiers sont tenus par le service du casier judiciaire national du ministère de la justice et placés sous le contrôle du ministre et d'un magistrat. Les données qu'ils contiennent sont identiques, il s'agit des « informations relatives à l'identité ainsi que l'adresse ou les adresses successives du domicile et, le cas échéant, des résidences des personnes inscrites » .

Les informations contenues dans ces deux fichiers peuvent être consultées, par le biais d'un système sécurisé, par les autorités judiciaires, les officiers de police judiciaire dans le cadre des enquêtes liées aux infractions visées par chaque fichier, par les préfets et certaines administrations de l'État afin de sécuriser les décisions de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation.

Dans les deux cas, le législateur a explicitement interdit toute interconnexion ou rapprochement entre le fichier et d'autres données qui ne seraient pas détenues par le ministère de la justice, à l'exception du fichier des personnes recherchées (FPR), auquel sont de plein droit inscrits les inscrits au Fijait et au Fijaisv pendant toute la durée d'application des mesures de sûreté rattachées à cette inscription.

**3. Le présent article entend restreindre la possibilité pour certains individus dangereux de changer d'identité, d'éviter les situations d'identités multiples et garantir un meilleur suivi des changements opérés**

L'article 6 vise à encadrer la procédure de changement de prénom ainsi que la procédure simplifiée de changement de nom **afin de lutter contre les stratégies de dissimulation et de création d'identités multiples par des individus dangereux.**

*a) Ne plus autoriser de disposer d'états civils distincts en France et à l'étranger*

Pour ce faire, en premier lieu, le I de l'article modifie les articles 60 et 61-3-1 du code civil relatifs à la procédure de changement de prénom et à la procédure simplifiée de changement de nom.

Les alinéas 3 et 9 visent à **réserver ces procédures aux seuls individus dont l'acte de naissance est détenu par un officier d'état civil français**, c'est-à-dire un français né en France, une personne étrangère née en France ou un français né à l'étranger qui a fait transcrire son acte de naissance au service central d'état civil du ministère des affaires étrangères. Par conséquent, **seraient exclus de la procédure les personnes étrangères nées à l'étranger**, qui pouvaient jusqu'à présent recourir à ces procédures lorsque leur statut personnel (la loi étrangère applicable à sa situation personnelle) le permettait. Ces dispositions visent ainsi à limiter **la possibilité pour un individu de disposer de documents officiels faisant état d'identités distinctes**, dans un objectif de sécurité publique.

Les alinéas 6 et 11 prévoient cependant **un dispositif spécifique lorsque la personne dont l'acte de naissance est détenu par un officier de l'état civil français dispose également d'un acte de naissance inscrit sur les registres étrangers** (étranger né en France qui a fait transcrire son acte français à l'étranger ou français né à l'étranger qui a fait transcrire son acte au service central d'état civil). Dans cette hypothèse, la proposition de loi exige que **le prénom ou le nom mentionné dans l'acte de naissance étranger soit identique à celui qui fait l'objet de la demande.**

Ce dispositif permettrait ainsi à l'officier de l'état civil de s'assurer que **le prénom ou le nom choisi par le demandeur est identique à celui qui figure dans son acte de naissance étranger.** En pratique, cette vérification serait effectuée par l'officier de l'état civil français qui, identifiant sur l'acte de naissance que le demandeur est né à l'étranger ou sur le CERFA qu'il dispose d'une nationalité étrangère, demanderait au requérant de produire son acte de naissance étranger. Il pourrait ainsi vérifier que le prénom ou le nom sollicité en France correspond bien au prénom ou au nom qui figure dans l'acte étranger, **ce qui permettrait alors de s'assurer de la concordance des identités.**

Comme l'a souligné la DACS dans la contribution écrite adressée au rapporteur, en pratique, le recours à la procédure de changement de nom simplifiée serait résiduel pour les personnes qui sont nées à l'étranger et qui souhaitent changer de nom pour prendre, en France, celui qui figure déjà dans leur acte étranger. En effet, ces personnes auront le plus souvent recours aux deux procédures existantes leur permettant déjà de procéder à cette harmonisation :

- **la procédure de mise en concordance du nom prévue par l'actuel deuxième alinéa de l'article 61-3-1 du code civil**, si le nom demandé est le nom attribué par les autorités étrangères au moment de l'établissement de l'acte de naissance de l'intéressé ;

- **la procédure de reconnaissance prévue à l'article 61-4 du code civil**, si le nom demandé correspond à une décision de changement de nom régulièrement acquise à l'étranger.

En conséquence, selon la DACS, le recours à la procédure simplifiée de changement de nom pourra se justifier dans les seuls cas où la personne souhaite faire reconnaître un changement de nom qui résulte d'une décision étrangère ne remplissant pas les conditions d'opposabilité en France : ainsi, dans l'hypothèse où un changement de nom aurait été réalisé à l'étranger sans le consentement de l'intéressé, l'ordre public international s'opposerait à l'application de la procédure de reconnaissance prévue à l'article 61-4, le changement de nom n'ayant pas été régulièrement acquis ; dans ce cas, la procédure simplifiée de changement de nom pourrait être entamée.

S'agissant de la procédure de changement de prénom, elle ne trouverait à s'appliquer, pour les personnes nées à l'étranger, **que lorsque le prénom sollicité est celui figurant sur l'acte de naissance étranger.**

*b) Renforcer le suivi des demandes émanant d'individus dangereux*

L'article 6 entend par ailleurs **renforcer les informations dont dispose l'officier de l'état civil** dans le cadre des deux procédures de changement déjudiciarisées et ainsi **faciliter la saisine du procureur de la République en cas de doute sur la légitimité de la demande.**

Les alinéas 5 et 11 intègrent à cet effet à la liste des pièces demandées pour le traitement de la demande **le bulletin n° 3 du casier judiciaire.** Ce bulletin contient les condamnations les plus graves ainsi que des peines privatives de droit<sup>1</sup>. Il convient de noter que, s'agissant de la procédure

---

<sup>1</sup> Plus précisément, sont inscrites au bulletin n° 3 du casier judiciaire les condamnations pour crimes et délits supérieures à 2 ans d'emprisonnement sans sursis, les condamnations pour crimes et délits inférieures à 2 ans d'emprisonnement sans sursis si le tribunal en a ordonné la mention, certaines déchéances ou incapacités en cours d'exécution, la mesure de suivi socio-judiciaire et la peine d'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou bénévole impliquant un contact habituel avec des mineurs, les condamnations prononcées par les juridictions étrangères à l'encontre d'un Français supérieur à 2 ans d'emprisonnement sans sursis.

simplifiée de changement de nom, l'alinéa 11 ne prévoit d'exiger le bulletin n° 3 que lorsque la personne dispose d'un acte de naissance étranger.

Dans cette même perspective, les alinéas 7 et 12 prévoient **une saisine automatique du procureur de la République** par l'officier de l'état civil lorsque le demandeur a été condamné pour une infraction terroriste<sup>1</sup>, une infraction de nature sexuelle commise sur mineur<sup>2</sup>, une violation d'une interdiction de sortie du territoire<sup>3</sup> ou pour un manquement aux obligations de contrôle du retour sur le territoire national<sup>4</sup>. Cela doit permettre de faciliter le repérage de demandes à des fins malveillantes.

Les 1° et 2° du II de l'article prévoit qu'en cas de changement d'état civil d'une des personnes inscrites au Fijait ou au Fijaisv, le gestionnaire du fichier notifie ce changement auprès du fichier des personnes recherchées. En conséquence, le 3° supprime la possibilité pour le procureur de la République de procéder d'office à cette information.

Ces dispositions visent ainsi à faciliter **l'accès à l'information d'un changement de l'état civil d'un individu dangereux**, sachant que les forces de l'ordre disposent d'un accès direct au fichier des personnes recherchées, et non au RNIPP comme mentionné précédemment.

#### **4. La commission a approuvé cet article qui renforce la sécurité publique**

La commission a admis **la nécessité de remédier aux situations dans lesquelles des individus peuvent jouir d'identités multiples, notamment à des fins malveillantes**. Elle a donc approuvé les dispositions de l'article 6 visant à restreindre l'accès à la procédure de changement de prénom et à la procédure simplifiée de changement de nom afin **d'éviter que des individus puissent circuler sous une double identité**.

De la même manière, les dispositions de transmission d'informations entre les différents fichiers de suivi administratif des individus dangereux lui sont parues bienvenues.

S'agissant enfin des dispositions visant à renforcer l'information de l'officier de l'état civil sur les antécédents judiciaires des demandeurs, afin de saisir, lorsque cela apparaît nécessaire, le procureur de la République, et ainsi rejeter toute demande malveillante, la commission a souhaité conserver la position arrêtée lors de l'examen de la proposition de loi n° 756 (2023-2024) *tendant à renforcer les moyens de surveillance des individus condamnés pour des infractions sexuelles, violentes ou terroristes*. Dans le cadre de l'examen de ce texte, **la commission avait approuvé la saisine du procureur** lorsque les

---

<sup>1</sup> Prévus par le titre II du livre IV du code pénal.

<sup>2</sup> Article L. 706-47 du code de procédure pénale.

<sup>3</sup> Article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure.

<sup>4</sup> Article L. 225-7 du code de la sécurité intérieure.

demandes de changement de nom et de prénom concernent des individus condamnés pour les mêmes infractions que celles prévues par le présent article, suivant une position déjà affirmée lors de l'examen de la proposition de loi n° 202 (2023-2024) *instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste*. Elle avait toutefois prévu **des dispositions complémentaires afin de renforcer les moyens d'identification des individus dangereux** souhaitant modifier leur état civil. Le texte amendé par la commission incluait en conséquence :

- la nécessité de joindre aux demandes de changement de nom selon la procédure simplifiée de la loi Vignal et aux demandes de changement de prénom **une attestation faisant apparaître l'existence, ou non, d'une fiche à leur nom au Fijaisv ou au Fijait** ;

- la saisine du procureur par l'officier de l'état civil **en cas d'inscription du demandeur sur l'un de ces fichiers** ;

- l'ajout, au sein de la liste détaillant **les mesures de sûreté applicables aux inscrits aux Fijaisv et au Fijait**, l'obligation de déclarer tout changement de nom ou de prénom auprès du commissariat de police ou à la brigade de gendarmerie dont dépend son domicile. Le manquement à cette obligation nouvelle serait ainsi puni, comme tout manquement aux mesures de sûreté assorties d'une inscription sur ces fichiers, de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.

Par cohérence avec sa position établie au cours des derniers mois, la commission a donc adopté, à l'initiative du rapporteur, **un amendement COM-18** visant à ajouter ces dispositions au présent article.

Le même amendement a corrigé l'incohérence de la rédaction actuelle de l'article qui n'exigeait l'adjonction du bulletin du casier judiciaire dans le cadre de la procédure simplifiée de changement de nom que lorsque le requérant était étranger, alors que l'article prévoit qu'une telle exigence vaut pour tout demandeur dans le cadre de la procédure de changement de prénom.

La commission a adopté l'article 6 ainsi modifié.
---

Article 7

**Rétablissement de la possibilité de maintenir en rétention jusqu'à 210 jours les étrangers condamnés pour une infraction terroriste**

La décision du Conseil constitutionnel du 7 août 2025 (n° 2025-895 DC), par laquelle il a censuré certaines dispositions de la loi n° 2025-796 du 11 août 2025, a eu pour conséquence la suppression d'une mesure de coordination permettant de prolonger au-delà de 180 jours, et jusqu'à 210 jours, la rétention des étrangers relevant du régime dérogatoire de l'article L. 742-6 du CESEDA.

L'article 7 rétablit la base légale permettant cette prolongation de la rétention jusqu'à 210 jours.

La commission a adopté cet article sans modification.

**1. Le droit en vigueur**

a) *Un régime dérogatoire pour les étrangers ayant fait l'objet d'une condamnation pénale pour des activités terroristes*

**La loi du 16 juin 2011<sup>1</sup> a institué un régime de rétention administrative dérogatoire** pour certains étrangers, qui permet un maintien en rétention jusqu'à 210 jours, contre 90 jours dans le régime de droit commun.

**Ces dispositions**, qui figurent désormais aux articles L. 742-6 et L. 742-7 du CESEDA, **ont été déclarées conformes à la Constitution** dans sa décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011 ; le Conseil constitutionnel a en revanche censuré les dispositions permettant, dans le cadre de ce régime dérogatoire, une prolongation unique de la rétention de douze mois supplémentaires, pour une durée totale de dix-huit mois.

L'article L. 742-6 permet ainsi de **prolonger**, sur décision du magistrat compétent du siège du tribunal judiciaire, **la rétention d'un étranger jusqu'à 180 jours dès lors que les conditions cumulatives suivantes sont réunies :**

- **la rétention doit résulter d'une condamnation à une peine d'interdiction du territoire** prononcée « *pour des actes de terrorisme prévus par le titre II du livre IV du code pénal* » ou **d'une décision d'expulsion** « *éditée pour un comportement lié à des activités à caractère terroriste pénalement constatées* » ;

- **l'éloignement de l'étranger doit constituer une « perspective raisonnable » ;**

- **l'assignation à résidence doit ne pas être suffisante** pour assurer le contrôle de la personne concernée.

---

<sup>1</sup> Article 56 de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

Ce régime est applicable, par dérogation à l'article L. 742-4 du CESEDA, **dès la deuxième prolongation de la rétention**<sup>1</sup>, soit au-delà de trente jours.

L'article L. 742-7 prévoit qu'« à titre exceptionnel », **la rétention peut être à nouveau prolongée par un magistrat au-delà de 180 jours**, pour une durée totale de 210 jours.

*b) Une prolongation jusqu'à 210 jours rendue impossible du fait de la décision du Conseil constitutionnel du 7 août 2025*

L'article L. 742-7 renvoie, pour les conditions de cette prolongation, à l'article L. 742-5 du même code, qui a été abrogé par l'article 4 de la loi n° 2025-796 du 11 août 2025 *visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive*.

Introduit à l'initiative de la commission, cet article 4 avait pour objet de simplifier le séquençage de la rétention, en fusionnant en une unique prolongation de trente jours les deux dernières prolongations de la rétention, d'une durée de quinze jours chacune, et d'unifier les motifs de l'ensemble des prolongations. Le 3 de l'article 4 modifiait l'article L. 742-7 afin de tirer les conséquences de l'abrogation de l'article L. 742-5.

Or, l'ayant regardé comme inséparable des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de cette loi qu'il a déclaré contraires à la Constitution dans sa décision n° 2025-895 DC du 7 août 2025, le Conseil constitutionnel a également censuré le 3 de l'article 4.

De ce fait, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 11 août 2025, la rétention des étrangers relevant du régime dérogatoire de l'article L. 742-6 ne peut être prolongée au-delà de 180 jours.

Selon le ministère de l'intérieur, ce défaut de base légale a fait obstacle au maintien en rétention au-delà de 180 jours de six étrangers condamnés pour des crimes ou délits à caractère terroriste.

## **2. La proposition de loi : rétablir la possibilité de porter la durée du placement en rétention à 210 jours**

L'article 7 vise à rétablir la possibilité de prolonger jusqu'à 210 jours la rétention administrative des étrangers relevant du régime dérogatoire prévu à l'article L. 742-6 du CESEDA.

Il propose à cet effet de modifier l'article L. 742-7 du même code. Quasiment identique à celle du 3 de l'article 4 de la loi du 11 août 2025, la rédaction proposée prévoit qu'à titre exceptionnel, une fois atteinte la limite de 180 jours fixée par l'article L. 742-6, la rétention de l'étranger peut être prolongée une dernière fois pour une durée maximale de 30 jours (soit pour

---

<sup>1</sup> Soit après le placement initial, d'une durée de quatre-vingt-seize heures (art. L. 741-1 du CESEDA), et la première prolongation dont la durée est de vingt-six jours (art. L. 742-1 et L. 742-3 du même code).

une durée totale de 210 jours), pour les motifs prévus aux 2° et 3° de l'article L. 742-4 du CESEDA, à savoir :

- lorsque l'impossibilité d'exécuter la décision d'éloignement résulte de la perte ou de la destruction des documents de voyage de l'intéressé, de la dissimulation par celui-ci de son identité ou de l'obstruction volontaire faite à son éloignement ;

- ou lorsque la décision d'éloignement n'a pu être exécutée en raison, soit du défaut de délivrance des documents de voyage par le consulat dont relève l'intéressé, soit d'une délivrance des documents de voyage intervenue trop tardivement pour procéder à l'exécution de la décision d'éloignement, soit de l'absence de moyens de transport.

### 3. La position de la commission

La commission a adopté cet article sans modification, qui rétablit une disposition victime collatérale de la censure précédemment décrite.

La commission a adopté l'article 7 sans modification.

#### *Article 8*

### **Extension du régime dérogatoire de rétention administrative**

L'article 8 étend le régime de rétention administrative prévu par l'article L. 742-6 du CESEDA, dont la durée maximale s'élève à 210 jours, contre 90 jours pour le régime de droit commun. En l'état du droit, n'en relèvent que les étrangers condamnés à une peine d'interdiction du territoire français (ITF) pour des actes de terrorisme ou qui font l'objet d'une mesure d'expulsion motivée « *par un comportement lié à des activités à caractère terroriste pénalement constatées* ».

L'article propose d'étendre l'application de ce régime, « *à titre exceptionnel* » à l'étranger qui fait l'objet d'une décision d'éloignement, qui est définitivement condamné pour des faits d'atteinte aux personnes punis d'au moins trois ans d'emprisonnement et dont le comportement représente une menace « *réelle, actuelle et d'une particulière gravité* » pour l'ordre public.

Approuvant l'extension proposée de ce régime, la commission a précisé le critère de la condamnation pénale, en rehaussant à cinq ans ou plus la peine d'emprisonnement encourue et en étendant le champ des infractions prises en compte. Elle a également étendu l'application du régime dérogatoire prévu par le premier alinéa de l'article L. 742-6 à l'ensemble des décisions d'éloignement - et non seulement les décisions d'expulsion - motivées par un « *comportement lié à des activités à caractère terroriste pénalement constatées* » et précisé son articulation avec le régime de droit commun.

La commission a adopté l'article 8 ainsi modifié.

## **1. Une première tentative d'étendre le champ d'application du régime dérogatoire censurée par le Conseil constitutionnel**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2025-796 du 11 août 2025 *visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive* entendait étendre le champ d'application du régime dérogatoire prévu par l'article L. 742-6 du CESEDA, qui permet de maintenir un étranger en rétention pour une durée maximale de 180 jours, qui peut être portée à 210 jours en vertu de l'article L. 742-7 du même code.

Ce régime est réservé aux étrangers condamnés à une peine d'interdiction du territoire français (ITF) pour des actes de terrorisme ou qui font l'objet d'une mesure d'expulsion motivée « *par un comportement lié à des activités à caractère terroriste pénalement constatées* ».

Cet article 1<sup>er</sup> avait pour objet de rendre applicable ce régime aux étrangers répondant à l'une des conditions suivantes :

- être condamnés à la peine d'interdiction du territoire français (ITF)<sup>1</sup>;
- faire l'objet d'une décision d'expulsion ou d'une interdiction administrative du territoire
- avoir été condamné définitivement pour certains crimes ou délits graves limitativement énumérés ou présenter un comportement constituant une menace « *d'une particulière gravité* » pour l'ordre public.

**Ces dispositions ont été déclarées contraires à la Constitution dans la décision n° 2025-895 DC du 7 août 2025.** Pour juger qu'elles n'assuraient pas une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, dont la liberté individuelle garantie par l'article 66 de la Constitution, **le Conseil constitutionnel a relevé que les dispositions en cause :**

**- ne prévoyaient pas que cet allongement de la durée de la rétention, qu'il a qualifiée de « particulièrement longue », ne soit possible qu'à titre exceptionnel ;**

**- s'appliquaient à l'étranger condamné à une peine d'ITF « alors même que cette dernière peut être prononcée pour des infractions qui ne sont pas d'une particulière gravité, et que cette condamnation peut ne pas avoir un caractère définitif et ne pas être assortie de l'exécution provisoire » ;**

**- s'appliquaient à l'étranger qui fait l'objet d'une condamnation définitive pour certains crimes et délits, « sans même que l'administration ait à établir que le comportement de ce dernier, qui a exécuté sa peine, constitue une menace actuelle et d'une particulière gravité pour l'ordre public » et, au demeurant, étaient**

---

<sup>1</sup> En vertu de l'article 131-30 du code pénal, la peine d'ITF peut être prononcée à l'encontre de tout étranger coupable d'un crime, d'un délit puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure ou égale à trois ans ou d'un délit pour lequel cette peine est prévue par la loi.

susceptibles « de s'appliquer à des étrangers à l'encontre desquels la juridiction n'aurait pas estimé nécessaire de prononcer une peine d'interdiction du territoire ».

### Une durée très inférieure aux standards européens

**L'article 15 de la directive 2008/115/CE** du 16 décembre 2008, dite « Retour », fixe à dix-huit mois la durée maximale de la rétention administrative dans l'Union européenne. Il s'agit d'une première période d'une durée maximale de six mois, qui peut être prolongée de douze mois supplémentaires si les difficultés rencontrées dans l'éloignement (absence de coopération de la personne retenue ou retard dans l'obtention auprès de son État d'origine des documents nécessaires) le justifient. Il convient de souligner que **ni le placement initial en rétention ni son renouvellement ne sont subordonnés à une menace à l'ordre public**.

**22 États européens ont aujourd'hui des durées de rétention maximale très supérieures à celle de la France.** Elle s'élève à dix-huit mois (**soit 540 jours**) pour l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Italie, la Finlande, les Pays-Bas, Chypre, la Grèce, la Croatie, Malte, la Slovaquie, la République tchèque, la Lituanie, l'Estonie et la Pologne ; douze mois pour la Suède, la Slovénie et la Hongrie.

**La proposition de règlement « Retour »**, qui devrait remplacer la directive de 2008 et qui est en cours de négociation entre le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen, **prévoit de porter cette durée maximale à vingt-quatre mois (soit 720 jours)**, et même **de supprimer toute durée maximale** pour les étrangers dont le comportement constitue **une menace pour l'ordre public**.

Enfin, la Cour européenne des droits de l'homme juge que l'article 5 paragraphe 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'impose pas aux États parties de déterminer une durée maximale de rétention (CEDH, *J.N. c. Royaume-Uni*, 19 mai 2016, n° 37289/12).

## 2. La proposition de loi : une nouvelle extension visant à tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel

L'article 8 de la proposition de loi propose d'étendre le régime de rétention de l'article L. 742-6 du CESEDA, en cherchant à tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel.

À cet effet, il propose d'insérer à l'article L. 742-6 un nouvel alinéa étendant l'application de ses dispositions, « à titre exceptionnel », à l'étranger satisfaisant aux conditions cumulatives suivantes :

- faire l'objet d'une décision d'éloignement ;
- avoir été définitivement condamné pour des faits d'atteinte aux personnes punis d'au moins trois ans d'emprisonnement ;
- avoir un comportement représentant une menace « réelle, actuelle et d'une particulière gravité » pour l'ordre public.

Cette catégorie s'ajouterait donc à celles prévues au premier alinéa de l'article L. 742-6 : les étrangers condamnés à une ITF pour des actes de

terrorisme ou qui font l'objet d'une mesure d'expulsion motivée « *par un comportement lié à des activités à caractère terroriste pénalement constatées* ».

Bien plus restrictive que celle de la loi du 11 août 2025, la rédaction proposée vise à tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel.

Sur proposition de son rapporteur, la commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté trois amendements visant à traduire les suggestions émises par le Conseil d'État dans son avis du 18 décembre 2025 (n° 410295), sur la saisine du Premier ministre.

Elle a prévu que le régime dérogatoire de l'article L. 742-6 ne peut être appliqué qu'à titre exceptionnel aux étrangers en cause. Le Conseil d'État a en effet estimé nécessaire d'affirmer « *le caractère exceptionnel de la mesure de prolongation de placement en rétention, d'ores et déjà affirmé par l'article L. 742-7 du CESEDA* » – ce dernier ne qualifiant toutefois d'exceptionnelle que la prolongation de la rétention au-delà de 180 jours.

La commission des lois de l'Assemblée nationale a également précisé le critère tiré de la condamnation pénale, en introduisant un quantum d'au moins trois ans d'emprisonnement – qui correspond au critère retenu pour lever la protection de certaines catégories d'étrangers contre l'expulsion (article L. 631-1 du CESEDA).

Enfin, elle a adopté un amendement précisant que la menace à l'ordre public doit être non seulement « *actuelle* » et « *d'une particulière gravité* », mais également « *réelle* ». Issue du droit de l'Union européenne, la notion de « *menace réelle* » est déjà en usage en ce qui concerne l'éloignement des étrangers citoyens de l'Union européenne et assimilés (article L. 251-1 du CESEDA).

### **3. La position de la commission : assurer la proportionnalité et l'effectivité du dispositif**

Si elle a approuvé le principe de l'extension de la faculté de maintenir certains étrangers en rétention jusqu'à 180 voire 210 jours, la commission a modifié l'article 8 afin de garantir l'effectivité et la proportionnalité du dispositif.

#### *a) Préciser le critère tiré d'une condamnation pénale définitive*

En premier lieu, le rapporteur a considéré que **le critère tiré d'une condamnation pénale définitive pour des faits d'atteinte aux personnes punis d'au moins trois ans d'emprisonnement n'était pas satisfaisant.**

D'une part, **la référence aux faits d'atteinte aux personnes** qui, à la lecture des travaux de l'Assemblée nationale, paraît devoir être interprétée comme ne faisant référence qu'aux seules infractions réprimées par le livre II du code pénal, **laisse de côté un grand nombre d'infractions graves.**

Il en irait ainsi, par exemple, du vol précédé, accompagné ou suivi soit de violences ayant entraîné la mort, soit de tortures ou d'actes de barbarie (article 311-10 du code pénal), de l'extorsion (articles 312-1 et suivants du même code) du délit d'apologie du terrorisme (art. 421-5-1 de ce code) ou du délit de facilitation de l'entrée, de la circulation ou du séjour irréguliers d'un étranger (art. L. 823-1 du CESEDA).

D'autre part, en retenant le critère d'une peine d'emprisonnement encourue de trois ans ou plus, **la rédaction proposée vise des infractions qui peuvent apparaître d'une gravité insuffisante.**

Il en va ainsi, par exemple, de la maladresse, l'imprudence, l'inattention, la négligence ou le manquement à une obligation législative ou réglementaire de prudence ou de sécurité commise par le conducteur d'un véhicule terrestre à moteur ayant entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de trois mois (article 222-19-1 du code pénal), de simples menaces de mort non suivies d'effet (article 227-17 du même code) ou du fait de fabriquer, de transporter, de diffuser par quelque moyen que ce soit et quel qu'en soit le support un message à caractère violent, incitant au terrorisme, pornographique, y compris des images pornographiques ou de nature à porter gravement atteinte à la dignité humaine ou à inciter des mineurs à se livrer à des jeux les mettant physiquement en danger (article 227-24 de ce code).

Le rapporteur observe à cet égard que le critère d'une peine encourue d'au moins trois ans d'emprisonnement est également celui prévu par l'article 131-30 du code pénal pour le prononcé de la peine d'interdiction du territoire français. Or, dans sa décision précitée, le Conseil constitutionnel a relevé que la peine d'interdiction du territoire français « *peut être prononcée pour des infractions qui ne sont pas d'une particulière gravité* ».

**Au demeurant, le rapporteur s'est interrogé sur la nécessité et l'opportunité de prévoir un critère tiré d'une condamnation pénale définitive**, celui de l'existence d'une « *menace réelle, actuelle et d'une particulière gravité pour l'ordre public* » lui paraissant suffire au regard des exigences qui résultent de la décision n° 2025-895 DC du 7 août 2025. Si le Conseil constitutionnel exige que l'administration ait à établir que le comportement de l'étranger « *continue de constituer une menace actuelle et d'une particulière gravité pour l'ordre public* », il ne paraît aucunement imposer le critère d'une condamnation pénale définitive en sus de celui tiré de la menace actuelle et d'une particulière gravité pour l'ordre public.

La rétention étant une mesure de police administrative qui a pour finalité l'exécution des décisions d'éloignement, subordonner l'exercice de ce pouvoir de police à une condamnation pénale ne paraît aucunement relever de l'évidence. En outre, établir que le comportement d'un étranger constitue une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public implique le plus

souvent de se référer aux condamnations pénales dont il a pu faire l'objet, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence sur le sujet<sup>1</sup>.

Le rapporteur prend néanmoins acte de la position du Conseil d'État qui, dans son avis du 18 décembre 2025, a considéré nécessaire que le dispositif envisagé ne repose pas uniquement sur le critère de la menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, mais également que la prolongation de la rétention ne puisse être décidée « *que si la personne a déjà fait l'objet d'une condamnation pénale définitive pour des faits d'une certaine gravité* ».

**Afin de garantir la proportionnalité du dispositif, l'amendement COM-21 du rapporteur propose de conserver ce critère tiré d'une condamnation pénale devenue définitive, en le précisant.**

Seraient ainsi pris en compte **l'ensemble des crimes ainsi que les délits punis de cinq ans ou plus d'emprisonnement et qui appartiennent à certaines catégories limitativement énumérées :**

- les atteintes aux personnes (1°) ;
- les vols aggravés de violences, l'extorsion et les destructions, dégradations et détériorations présentant un danger pour les personnes (2°) ;
- les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation et les délits terroristes (3°) ;
- les délits d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers (4°) ;
- les délits de recel et de blanchiment liés à ces infractions (5°) ;
- les délits de participation à une association de malfaiteurs et de concours à une organisation criminelle lorsque l'association de malfaiteurs ou l'organisation criminelle a pour objet la préparation d'un crime ou de l'un de ces délits (6°).

*b) Assurer l'effectivité du dispositif*

Le rapporteur s'est interrogé sur le sens et les conséquences de la précision « *à titre exceptionnel* », introduite par l'Assemblée nationale sur la suggestion du Conseil d'État.

En effet, la prolongation de la rétention prévue par l'article L. 742-6 n'a pas lieu au terme de la durée d'une période de droit commun (quatre-vingt-dix jours) mais dès la deuxième prolongation de la rétention, qui intervient dès trente jours.

En prévoyant qu'une telle prolongation doive revêtir un caractère exceptionnel, les dispositions proposées pourraient, paradoxalement, rendre plus difficile le maintien en rétention jusqu'à soixante ou quatre-vingt-dix jours des étrangers qui relèveraient désormais du régime dérogatoire.

---

<sup>1</sup> Voir, par exemple, pour l'application de l'article 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France : CE, 20 juillet 1990, n° 10996 ; CE, 15 octobre 1990, n° 111190 ; CE, 17 mai 1991, n° 101786 ; CE, 13 avril 1992, n° 105828.

Il relève qu'une autre interprétation consisterait à regarder comme alternatives les conditions de maintien en rétention posées par les articles L. 742-6 et L. 742-4 du CESEDA, l'administration pouvant présenter une demande de prolongation de la rétention sur ces deux fondements jusqu'au terme de la durée de droit commun. La coexistence de ces deux fondements n'irait toutefois pas sans susciter des difficultés d'interprétation.

L'amendement COM-20 adopté par la commission **clarifie par conséquent l'articulation entre les deux régimes de rétention en fixant à quatre-vingt-dix jours, soit au terme du régime de droit commun, le point de départ du régime dérogatoire.**

Le même amendement modifie le premier alinéa de l'article L. 742-6 du CESEDA afin **d'étendre son application aux étrangers qui font l'objet d'une décision d'éloignement édictée pour un comportement lié à des activités terroristes « pénalement constatées »**, et non plus seulement d'une décision d'expulsion<sup>1</sup>.

La commission a adopté l'article 8 ainsi modifié.

*Article 8 bis (nouveau)*

**Réitération du placement en rétention administrative sur le fondement d'une même décision d'éloignement**

Dans une décision n° 2025-1172 QPC du 16 octobre 2025, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions de l'article L. 741-7 du CESEDA qui permettent de réitérer le placement en rétention d'un étranger pour l'exécution d'une même décision d'éloignement. Il a reporté au 1<sup>er</sup> novembre 2026 l'abrogation de ces dispositions.

En outre, dans sa décision *Aroja* du 5 mars 2026 (C-150/24), la CJUE a interprété l'article 15 de la directive « Retour » comme imposant, afin de vérifier si la durée maximale de rétention prévue par le droit d'un État membre est atteinte, d'additionner toutes les périodes de rétention effectuées par un étranger, y compris si elles sont entrecoupées de périodes de remise en liberté. Faute pour le droit français de définir une durée totale maximale de rétention pour l'exécution d'une décision d'éloignement, cette décision de la CJUE limite fortement la capacité de l'administration à réitérer un placement en rétention.

L'article 8 *bis*, introduit par la commission à l'initiative du rapporteur, tend à tirer les conséquences de ces décisions afin de permettre, dans les conditions qu'il fixe, la réitération du placement en rétention d'un étranger pour l'exécution d'une même décision d'éloignement.

La commission a adopté l'article additionnel ainsi rédigé.

<sup>1</sup> Une telle modification avait été adoptée par le Sénat lors de l'examen de la loi du 11 août 2025 (amendement n° 7 rect. bis présenté par André Reichardt et plusieurs de ses collègues).

## 1. Le droit en vigueur

- a) *La censure par le Conseil constitutionnel des dispositions permettant la réitération d'un placement en rétention pour l'exécution d'une même décision d'éloignement*

Dans sa décision n° 2025-1172 QPC du 16 octobre 2025, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions de l'article L. 741-7 du CESEDA qui régissent les conditions dans lesquelles un étranger peut être de nouveau placé en rétention, lorsqu'une précédente période de rétention n'a pas permis l'exécution de la décision d'éloignement dont il fait l'objet.

Aux termes de l'article L. 741-7 du CESEDA, dans sa rédaction issue de la loi du 26 janvier 2024 : « *La décision de placement en rétention ne peut être prise avant l'expiration d'un délai de sept jours à compter du terme d'un précédent placement prononcé en vue de l'exécution de la même mesure ou, en cas de circonstance nouvelle de fait ou de droit, d'un délai de quarante-huit heures. Toutefois, si ce précédent placement a pris fin en raison de la soustraction de l'étranger aux mesures de surveillance dont il faisait l'objet, l'autorité administrative peut décider d'un nouveau placement en rétention avant l'expiration de ce délai.* »

Ces dispositions avaient peu évolué depuis 1997, date de leur création. Dans sa décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, le Conseil constitutionnel les avait jugées conformes à la Constitution sous la réserve d'interprétation tirée de ce que « *le législateur doit être regardé comme n'ayant autorisé qu'une seule réitération d'un maintien en rétention, dans les seuls cas où l'intéressé s'est refusé à déférer à la mesure d'éloignement prise à son encontre* ». Toutefois, à l'époque, l'exécution d'office d'une mesure d'éloignement par l'autorité administrative n'était soumise à aucune limite de durée et le placement en rétention n'était pas soumis au contrôle du juge judiciaire<sup>1</sup>.

Dans ces conditions, le renouvellement du placement en rétention d'un étranger pour l'exécution d'une même mesure d'éloignement était devenu une pratique courante, dès lors que la rétention est l'unique manière de s'assurer de la personne de l'étranger lorsqu'il ne possède pas de garanties de représentation ou qu'il méconnaît les autres mesures moins restrictives comme l'assignation à résidence.

D'après le ministère de l'intérieur, sur 16 503 étrangers placés en centre de rétention administrative (CRA) en 2025, 1 092 faisaient l'objet d'un placement réitéré (soit 6,7 %) : le taux d'éloignement de ces derniers était légèrement supérieur à celui de l'ensemble des personnes retenues (37,3 % contre 36 %).

---

<sup>1</sup> *Ce qu'avaient rappelé plusieurs cours d'appel, lorsqu'elles avaient été saisies d'un moyen tiré de la méconnaissance de cette réserve d'interprétation (par ex. CA Lyon, 11 octobre 2024, n° 24/07782 ; CA Paris, 4 août 2025, n° 25/04208).*

Dans sa décision du 16 octobre 2025, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution l'ensemble des dispositions contestées, en relevant :

- d'une part, qu'elles « ne prévoient ni de limite au nombre de placements en rétention que l'autorité administrative peut décider sur le fondement d'une même décision d'éloignement, ni même de durée totale maximale durant laquelle un étranger peut ainsi être privé de liberté » ;

- d'autre part, qu'« en l'absence de conditions particulières encadrant la possibilité pour l'administration de réitérer le placement en rétention d'un étranger, chacun de ces placements successifs au titre de la même décision d'éloignement se trouve soumis aux seules conditions prévues pour un premier placement en rétention ».

Le Conseil constitutionnel a reporté au 1<sup>er</sup> novembre 2026 l'abrogation de ces dispositions et a jugé que jusqu'à cette date, ou jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi, il reviendrait au juge, saisi d'un nouveau placement en rétention en vue de l'exécution d'une même décision d'éloignement, de contrôler « si cette privation de liberté n'excède pas la rigueur nécessaire compte tenu des précédentes périodes de rétention dont l'étranger a fait l'objet ».

b) *Une possibilité de renouveler le placement en rétention contrariée par une décision récente de la Cour de justice de l'Union européenne*

L'article 15, paragraphe 5, de la directive « Retour » prévoit qu'il appartient à chaque État membre de fixer une durée déterminée de rétention, qui ne peut pas excéder six mois. Son paragraphe 6 permet, sous certaines conditions, de prolonger le placement en rétention « pour une période déterminée n'excédant pas douze mois supplémentaires ».

Dans sa décision *Aroja* du 5 mars 2026 (C-150/24), la CJUE a encadré les conditions dans lesquelles les États membres peuvent réitérer le placement en rétention d'un étranger sur le fondement d'une même décision de retour.

La CJUE a interprété l'article 15 de la directive « Retour », et notamment ses paragraphes 5 et 6, comme imposant, afin de vérifier si la durée maximale de rétention prévue par le droit d'un État membre est atteinte, « d'additionner l'ensemble des périodes de rétention effectuées dans cet État membre par un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier au titre de l'article 15 de cette directive, en vue de l'exécution d'une seule et même décision de retour ».

Il en résulte que lorsque le droit d'un État membre a fixé, conformément à l'article 15 de la directive « Retour », une durée maximale pour la rétention d'un étranger en situation irrégulière (son placement et son renouvellement), la durée cumulée des placements en rétention dont il fait l'objet ne peut excéder cette durée maximale.

La Cour précise également que la circonstance que ces périodes soient entrecoupées de périodes de liberté ne fait pas repartir un nouveau délai de rétention.

Le droit français est inadapté à une telle interprétation de la directive, dès lors qu'il ne prévoit qu'une durée maximale par période de rétention ; s'il permet la réitération des placements en rétention, il ne prévoit pas de durée cumulée maximale de rétention pour l'exécution d'une même décision d'éloignement. En l'état du droit, cette durée maximale pourrait donc être regardée comme ne s'élevant qu'à 90 jours pour le régime de droit commun et qu'à 210 jours pour le régime dérogatoire de l'article L. 742-6 du CESEDA, ce qu'ont déjà jugé plusieurs juridictions .

## **2. La proposition de loi**

La commission des lois de l'Assemblée nationale a introduit, à l'initiative de son rapporteur, un article 8 *bis* qui avait pour objet de tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 16 octobre 2025, en se fondant en grande partie sur l'avis précité du Conseil d'État (n° 410295 du 18 décembre 2025).

À cet effet, l'article 8 *bis* proposait une nouvelle rédaction de l'article L. 741-7 du CESEDA.

Le I du nouvel article L. 741-7 encadrait les conditions dans lesquelles un nouveau placement en rétention peut être prononcé pour l'exécution d'une même mesure d'éloignement. L'étranger pouvait être de nouveau placé en rétention :

- s'il représentait toujours une menace pour l'ordre public ;
- s'il s'était soustrait aux mesures de surveillance dont il faisait l'objet (une évasion) ;
- en cas de circonstances nouvelles, notamment s'il n'avait pas respecté une mesure d'assignation à résidence depuis le terme de sa dernière rétention.

Sauf en cas de soustraction aux mesures de surveillance, l'article imposait un délai de 48 heures entre deux placements en rétention.

Il prévoyait également que la nouvelle décision de placement en rétention devait être spécialement motivée et tenir compte des précédentes périodes de rétention dont l'étranger a fait l'objet.

Son II instituait une double limitation du nombre de placements et de la durée maximale cumulée en rétention pour l'exécution d'une même mesure d'éloignement.

Il ajoutait en outre à cette double limitation un mécanisme original de dégressivité de la durée des placements subséquents, proposé par

le Conseil d'État comme une garantie « *de nature à renforcer la constitutionnalité du dispositif* » : au-delà du deuxième placement en rétention, la durée maximale des placements suivants est abaissée à 60 jours, contre 90 jours dans le régime de droit commun et 210 jours dans le régime dérogatoire.

L'étranger relevant du régime de droit commun n'aurait pu ainsi faire l'objet de plus de cinq placements successifs, pour une durée cumulée de 360 jours. Après les deux premiers placements en rétention, la durée maximale des placements suivants aurait été abaissée à 60 jours (contre 90 jours).

Pour l'étranger auquel aurait été appliqué le régime dérogatoire prévu par l'article L. 742-6, le nombre de placements aurait été ramené à quatre, pour une durée cumulée de 540 jours – ce qui correspond à la durée maximale autorisée par la directive « Retour ».

Enfin, les nouvelles dispositions de l'article L. 741-7 reprenaient, sur la suggestion du Conseil d'État, la mesure transitoire prononcée par le Conseil constitutionnel, en prévoyant que le juge judiciaire, saisi d'une nouvelle décision de placement en rétention en vue de l'exécution d'une même mesure d'éloignement, ou saisi aux fins de sa prolongation, « *contrôle si la privation de liberté n'excède pas la rigueur nécessaire en tenant compte des précédentes périodes de rétention dont l'étranger a déjà fait l'objet* ».

Cet article 8 bis n'a toutefois pas été adopté en séance publique.

### **3. La position de la commission : instituer une durée maximale de rétention pour l'exécution d'une même décision d'éloignement**

La commission a estimé **indispensable de permettre la réitération du placement en rétention** afin de garantir l'effectivité de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

L'absence de possibilité de placer de nouveau un étranger en rétention à l'issue d'une première période constituerait une entrave majeure à la politique de lutte contre l'immigration irrégulière, alors que **la rétention constitue le moyen le plus sûr d'exécuter les décisions d'éloignement**<sup>1</sup>. Il s'agit même du seul moyen lorsque l'étranger tente de faire échec à son éloignement ou qu'il ne dispose pas de garanties de représentations, cas dans lesquels les mesures moins coercitives ne permettent pas de s'assurer de sa personne<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> En 2024, près de la moitié (48,9 %) des 12 856 éloignements forcés réalisés en France métropolitaine l'ont été à la suite d'une rétention.

<sup>2</sup> La Cour des comptes relevait à cet égard que « L'assignation à résidence n'offre que peu de résultats, car ces populations souvent précaires et dépourvues de documents d'identité ne disposent pas toujours d'une adresse fiable. Le cadre juridique de la visite domiciliaire – dans le cas où la personne assignée refuse d'ouvrir sa porte aux forces de l'ordre – est complexe et celle-ci doit être autorisée par le juge des libertés et de la détention. Sur les quatre dernières années, seuls 18 % des étrangers assignés à résidence ont quitté le territoire français. », La politique de lutte contre l'immigration irrégulière, janvier 2024, p. 79.

La commission a, par conséquent, adopté l'amendement COM-22 du rapporteur créant le présent article 8 *bis*.

a) *Encadrer la réitération du placement en rétention*

L'amendement propose à cet effet **une nouvelle rédaction de l'article L. 741-7 du CESEDA.**

Son I, qui encadre les cas dans lesquels l'étranger peut, à l'issue d'une période de rétention, faire l'objet d'un nouveau placement, **reprend la rédaction adoptée par la commission des lois de l'Assemblée nationale.**

Il en va de même pour le III, qui consiste en la reprise des termes de la mesure transitoire prononcée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 16 octobre 2025 précitée.

En revanche, le rapporteur a proposé, au II, de **ne retenir que la seule limite de la durée maximale de la rétention pour l'exécution d'une même décision d'éloignement**, soit 360 jours et 540 jours pour l'étranger dont la rétention a été prolongée sur le fondement de l'article L. 742-6 du CESEDA.

Le rapporteur relève que **le texte adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale**, qui reprenait les propositions du Conseil d'État, **proposait un dispositif complexe et inadapté à la réalité opérationnelle de la rétention et de l'exécution des mesures d'éloignement.**

Tel est surtout le cas de la limitation du nombre de placements ainsi que du mécanisme de dégressivité de la durée des périodes de rétention. Outre la complexité de leur mise en œuvre, le rapporteur considère que ces contraintes obérerait de manière excessive et injustifiée les capacités d'action de l'administration.

**Il est en effet courant qu'il soit prématurément mis fin à la rétention pour des considérations étrangères au bien-fondé de la décision d'éloignement ou de placement en rétention**, ou même aux perspectives d'éloignement : il en va ainsi des cas où l'étranger est libéré par une décision du juge judiciaire en raison d'irrégularités liées aux conditions de son interpellation, mais également des cas où l'étranger est libéré à l'initiative de l'administration (9,9 % des libérations en 2024) ou pour d'autres motifs, tels que l'ouverture de poursuites pénales, une hospitalisation ou une évasion (4,9 % des libérations en 2024)<sup>1</sup>.

Or, dans le dispositif initialement envisagé par la commission des lois de l'Assemblée, **ces placements, même en cas de libération précoce, seraient comptabilisés au titre du nombre maximal de placements comme du mécanisme de dégressivité de leur durée.**

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 4 (2025-2026) de Marie-Carole Ciuntu, fait au nom de la commission des finances du Sénat, « Renforcer la rétention administrative pour garantir l'efficacité de la politique d'éloignement », octobre 2025, p. 43.*

**Aucune de ces deux conditions** – nombre maximal de placements en rétention pour l'exécution d'une décision d'éloignement et limitation de la durée maximale de rétention au-delà de la deuxième période de rétention – **ne paraît constituer un élément essentiel de la conformité à la Constitution du dispositif proposé.**

Dans sa décision du 16 octobre 2025, le Conseil constitutionnel a relevé que les dispositions dont il était saisi « *ne prévoient ni de limite au nombre de placements en rétention que l'autorité administrative peut décider sur le fondement d'une même décision d'éloignement, ni même de durée totale maximale durant laquelle un étranger peut ainsi être privé de liberté* ». Ce faisant, le Conseil constitutionnel a exigé du législateur qu'il prévienne l'une ou l'autre de ces limites, et non nécessairement les deux.

En outre, **la réduction progressive de la durée des périodes de rétention ne paraît pas pertinente au regard des motifs qui la justifient**, à savoir permettre l'intervention régulière de l'autorité judiciaire. En effet, cette intervention est déjà garantie à l'occasion de chaque prolongation de la rétention, soit au plus tous les trente jours, y compris dans le cadre du régime dérogatoire de l'article L. 742-6 du CESEDA. De plus, en vertu de l'article L. 742-8 du même code, l'étranger peut à tout moment saisir le juge judiciaire pour demander qu'il soit mis fin à sa rétention.

Alors que la prolongation de la rétention a pour objet de permettre aux autorités d'accomplir les diligences nécessaires à l'éloignement de l'étranger (délivrance d'un laissez-passer consulaire, organisation matérielle de l'éloignement, etc.), le rapporteur relève qu'il y **aurait une forme de paradoxe à rendre plus difficile l'accomplissement de ces diligences après la deuxième période de rétention.**

Au demeurant, si la directive « Retour » fixe une durée totale maximale de la rétention pour l'exécution d'une même décision d'éloignement, **tant la limitation du nombre de placements que la limitation progressive de leur durée ne semblent avoir aucun équivalent dans le droit de l'Union européenne comme dans celui des autres États membres.**

*b) Clarifier l'articulation du droit français avec la directive « Retour »*

L'amendement COM-22 vise également à **clarifier l'articulation de ce cadre juridique avec la directive « Retour » telle qu'interprétée par la CJUE** dans sa décision *Aroja*.

Il crée à cet effet un nouvel article L. 741-7-1 du CESEDA qui précise que les durées totales maximales prévues au II de l'article L. 741-7 constituent la durée maximale de rétention pour l'exécution d'une même décision d'éloignement au sens et pour l'application des paragraphes 5 et 6 de l'article 15 de la directive.

La commission a **adopté** l'article 8 *bis* **ainsi rédigé**.

*Article 8 ter (supprimé)*  
**Rapport sur l'évolution de l'organisation des lieux  
de rétention administrative**

L'article 8 *ter* prévoit la remise au Parlement d'un rapport portant sur l'évolution de l'organisation des lieux de rétention administrative ainsi que sur les conséquences de l'évolution des profils des personnes retenues.

La commission a supprimé cet article.

Introduit en séance publique à l'initiative des députés du groupe Écologiste et social, l'article 8 *ter* prévoit la remise au Parlement d'un rapport portant sur l'évolution de l'organisation des lieux de rétention administrative ainsi que sur les conséquences de l'évolution des profils des personnes retenues, notamment en matière de modalités d'organisation et de respect des droits fondamentaux.

Son contenu a été complété par deux sous-amendements déposés par des députés du groupe La France insoumise, qui précisent que ce rapport doit également :

- mettre en perspective l'évolution du taux d'occupation dans les lieux de rétention ;
- évaluer « *la portée du pouvoir de l'administration en ce qui concerne des décisions de privation de liberté concernant les étrangers* ».

Conformément à sa doctrine en matière de demandes de rapport au Gouvernement, la commission a supprimé cet article.

La commission a **supprimé** l'article 8 *ter*.

*Article 8 quater (nouveau)*

**Maintien à disposition de la justice de l'étranger dont la rétention a pris fin par l'effet d'une décision du juge judiciaire**

L'article 8 *quater* vise à tirer les conséquences de la décision n° 2025-1158 QPC du 12 septembre 2025, par laquelle le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions de l'article L. 743-19 du CESEDA qui permettent le maintien à disposition de la justice de l'étranger pendant vingt-quatre heures à compter de la notification de la décision de justice mettant fin à sa rétention.

Le Conseil constitutionnel a jugé que ce délai de vingt-quatre heures méconnaissait les exigences constitutionnelles qui découlent de l'article 66 de la Constitution. Il a reporté au 1<sup>er</sup> octobre 2026 l'abrogation des dispositions en cause, jugeant toutefois que jusqu'à cette date, ce délai ne pouvait excéder six heures.

L'article 8 *quater* modifie l'article L. 743-19 du CESEDA pour porter ce délai à dix heures, ce qui correspond au délai applicable dans le régime de la zone d'attente et dont le Conseil constitutionnel a jugé qu'il était conforme à la Constitution.

La commission a adopté l'article additionnel ainsi rédigé.

**1. Le droit en vigueur**

L'article L. 743-19 du CESEDA prévoit que lorsqu'une ordonnance prise par le juge judiciaire met fin à la rétention d'un étranger, ce dernier est maintenu à la disposition de la justice pendant un délai de vingt-quatre heures à compter de la notification de ladite ordonnance au procureur de la République, à moins que ce dernier n'en dispose autrement.

Ce délai a pour objet **d'éviter que l'appel du ministère public soit privé d'effet utile du fait de la remise en liberté immédiate de l'étranger.**

Il permet au ministère public d'apprécier l'opportunité de former appel contre l'ordonnance et d'assortir son appel d'une demande de suspension.

Si le premier alinéa de l'article L. 743-22 du même code prévoit que cet appel n'est, en principe, pas suspensif, son deuxième alinéa permet au ministère public d'assortir son recours d'une demande tendant à le déclarer suspensif si l'étranger « *ne dispose pas de garanties de représentation effectives ou en cas de menace grave pour l'ordre public* ». L'intéressé est alors maintenu à la disposition de la justice jusqu'à ce que l'ordonnance statuant sur la demande de suspension soit rendue ; si elle donne un effet suspensif à l'appel du ministère public, l'étranger est maintenu à la disposition de la justice jusqu'à ce qu'il soit statué sur le fond.

Initialement fixé à quatre heures en 2003<sup>1</sup>, le délai pendant lequel l'étranger est maintenu à disposition de la justice a été porté à six heures

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

en 2011<sup>1</sup>, à dix heures en 2018<sup>2</sup> et enfin à vingt-quatre heures par la loi du 26 janvier 2024<sup>3</sup>.

Dans sa décision n° 2025-1158 QPC du 12 septembre 2025, **le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution les dispositions de l'article L. 743-19 du CESEDA en tant qu'elles fixent ce délai à vingt-quatre heures.**

Il a jugé qu'« *en prévoyant que l'étranger dont la rétention a pris fin par l'effet d'une décision de justice est maintenu à la disposition de la justice pour une durée pouvant aller jusqu'à vingt-quatre heures avant l'appel du ministère public, sans que, dans ce délai, un magistrat du siège ne soit appelé à se prononcer sur le bien-fondé d'une telle mesure, les dispositions contestées portent une atteinte excessive à la liberté individuelle* » protégée par l'article 66 de la Constitution (paragraphe 11).

**Le Conseil constitutionnel a reporté au 1<sup>er</sup> octobre 2026 l'abrogation des dispositions en cause**, jugeant toutefois que jusqu'à cette date, lorsqu'une décision de justice met fin à sa rétention, l'étranger ne peut, « *sans que le procureur de la République ait formé appel de cette ordonnance et saisi le premier président de la cour d'appel ou son délégué d'une demande tendant à voir déclarer son recours suspensif, être maintenu à la disposition de la justice au-delà de six heures à compter de la notification de l'ordonnance à ce magistrat* » (paragraphe 13), durée dont le Conseil constitutionnel a jugé qu'elle était conforme à la Constitution (n° 2011-631 DC du 9 juin 2011).

Il convient de relever que dans sa décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, **le Conseil constitutionnel avait admis, s'agissant du maintien à disposition de la justice d'un étranger en zone d'attente en dépit de la décision contraire du juge judiciaire, un délai de dix heures ;** il avait d'ailleurs relevé qu'un tel délai « *ne saurait être étendu au-delà* » (paragraphe 59).

Dans son avis précité du 18 décembre 2025, l'Assemblée générale du Conseil d'État a estimé, au regard de ce précédent, « *qu'un maintien à disposition de la justice pendant 10 heures à compter de la notification de la décision mettant fin à la rétention d'un étranger ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel* ». Il a en revanche été d'avis qu'un délai supérieur à dix heures ne pourrait être regardé comme conforme aux exigences qui découlent de l'article 66 de la Constitution.

S'agissant en revanche de l'intervention d'un magistrat du siège sur le bien-fondé du maintien à la disposition de la justice, le Conseil d'État a relevé « *la très grande difficulté de créer un dispositif par lequel un juge de la liberté et de la détention interviendrait immédiatement après une décision d'un premier juge*

---

<sup>1</sup> Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

<sup>2</sup> Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

<sup>3</sup> Article 75 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

*mettant fin à la rétention, pour se prononcer sur la décision de maintien à disposition, dans un délai utile pour que la mise à disposition puisse s'interrompre avant l'expiration du délai prévu par la loi tout en donnant suffisamment de garanties procédurales ».*

## **2. La position de la commission**

La commission a adopté l'amendement COM-24 du rapporteur qui modifie l'article L. 743-19 du CESEDA **afin de porter à dix heures le délai pendant lequel l'étranger peut, à compter de la notification au ministère public de l'ordonnance mettant fin à sa rétention, être maintenu à la disposition de la justice.**

La commission a adopté l'article 8 *quater* ainsi rédigé.

## EXAMEN EN COMMISSION

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Nous examinons à présent le rapport de M. Hervé Reynaud sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale en procédure accélérée, visant à renforcer la sécurité, la rétention administrative et la prévention des risques d'attentat.

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – Le 5 mai dernier, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture cette proposition de loi au terme de riches débats en séance. J'espère qu'ils le seront tout autant, mais de manière plus respectueuse, dans l'enceinte du Sénat.

Ce texte, déposé par Charles Rodwell, député des Yvelines, reprend une précédente proposition de loi du même auteur, élaborée en lien avec le Gouvernement, qui avait pour seul objet le renforcement du cadre juridique en matière de lutte contre le terrorisme.

À la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 7 août dernier, par laquelle il a censuré certaines dispositions de la proposition de loi relative à la rétention administrative déposée par notre collègue Jacqueline Eustache-Brinio, M. Rodwell a déposé une seconde version, celle que nous examinons aujourd'hui. Cette dernière comporte un second volet relatif à la rétention administrative des étrangers, afin de permettre une rétention plus longue des étrangers qui présentent une menace particulièrement grave pour l'ordre public.

Le Gouvernement a saisi le Conseil d'État de deux demandes d'avis, portant sur chacun des deux volets du texte – la lutte contre le terrorisme et la rétention des étrangers –, et sur lesquels l'Assemblée nationale s'est appuyée.

Le premier volet, consacré à la prévention des attentats et à la prise en charge des personnes radicalisées souffrant de troubles psychiques, comprend les articles 1<sup>er</sup> à 6.

L'article 1<sup>er</sup> prévoit la création d'une mesure d'injonction d'examen psychiatrique, qui serait prise par le préfet à l'égard des personnes dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace grave pour l'ordre et la sécurité publics, en raison de leur adhésion à des théories incitant ou faisant l'apologie d'actes de terrorisme et d'agissements susceptibles d'être en tout ou partie liés à des troubles mentaux.

Les personnes faisant l'objet de l'injonction seraient tenues de se soumettre à un examen psychiatrique pouvant déboucher sur une admission en soins psychiatriques sans consentement, à la demande du préfet. En cas de refus de se soumettre à l'injonction, elles pourraient y être contraintes après que le préfet aura été autorisé par le juge à requérir les forces de l'ordre.

L'objectif de la mesure est de mieux appréhender les individus radicalisés atteints de troubles psychiatriques – dans les exemples

particulièrement médiatiques que nous avons connus, les personnes cumulaient radicalisation et troubles mentaux -, pour lesquels les mesures pouvant actuellement être mises en œuvre, à l'instar des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (Micas), ne sont pas adaptées en ce qu'elles ne permettent pas la mise en place de soins psychiatriques. Les nombreuses auditions que nous avons conduites nous ont confortés dans cette idée : le dispositif nous semble utile parce qu'il répond à un « angle mort » du suivi des personnes radicalisées qui souffrent de troubles psychiatriques.

Je vous proposerai néanmoins quelques modifications.

En premier lieu, il s'agit de préciser que les finalités de la mesure ne se bornent pas à la prévention de la commission d'actes de terrorisme, mais également à assurer la protection de la santé des intéressés.

En deuxième lieu, il convient de sécuriser juridiquement le dispositif, en précisant que le psychiatre qui procède à l'examen ne saurait avoir eu, dans le passé, l'intéressé comme patient et en renforçant les garanties procédurales.

En troisième et dernier lieu, il serait nécessaire de simplifier la procédure en supprimant l'avis préalable d'un psychiatre, condition qui apparaît superflue et même source d'incompréhensions chez plusieurs interlocuteurs que nous avons rencontrés.

L'article 2 a pour objet la création d'une rétention de sûreté terroriste qui s'appliquerait aux personnes condamnées à une peine de réclusion criminelle d'au moins quinze ans pour certains actes de terrorisme et présentant, à la fin de l'exécution de leur peine, une particulière dangerosité, caractérisée par une probabilité très élevée de récidive, en raison d'une radicalisation à caractère terroriste et parce qu'elles souffrent d'un trouble grave de la personnalité.

Le dispositif permettrait, après un réexamen de leur situation, de les placer dans un centre socio-médico-judiciaire de sûreté, où leur serait proposé une prise en charge médicale, sociale et psychologique. Il éviterait les « sorties sèches » de prison de personnes présentant une dangerosité particulière. J'ai par ailleurs pu constater que la rédaction du texte reprend l'intégralité des garanties figurant dans la rétention de sûreté de droit commun. Je vous proposerai par conséquent de l'approuver, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

L'article 3 vise à prendre en compte la situation des détenus qui, quoique n'ayant pas été condamnés pour un crime ou un délit terroriste, se sont radicalisés en prison et présentent, à ce titre, un risque important de passage à l'acte à l'issue de leur détention.

Il est donc proposé, sur le modèle de la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion, une mesure judiciaire applicable aux personnes ayant été condamnées à une peine privative de

liberté d'une durée supérieure ou égale à dix ans pour des faits de droit commun et qui présentent, à la fin de l'exécution de cette peine, une particulière dangerosité faisant obstacle à leur réinsertion et caractérisée par une probabilité très élevée de commission d'un acte de terrorisme.

À l'issue d'un réexamen de sa situation intervenant à la fin de l'exécution de la peine, l'intéressé pourrait faire l'objet d'une prise en charge sanitaire, sociale, éducative, psychologique ou psychiatrique destinée à permettre sa réinsertion et l'acquisition des valeurs de la citoyenneté.

Je vous propose d'approuver cette mesure qui, comme l'article 2, permettrait d'éviter les « sorties sèches » d'individus risquant de commettre un acte de terrorisme. Je vous soumettrai néanmoins un amendement visant à préciser ces dispositions, afin de les sécuriser sur le plan juridique.

Je passe plus rapidement sur l'article 4, qui améliore l'information des préfets et des services de renseignement à l'issue d'une mesure de soins psychiatriques sans consentement, ainsi que sur l'article 5, relatif au régime contentieux des Micas. Ils apportent des modifications utiles, mais présentent un enjeu moindre.

Il en va différemment de l'article 6, qui vise à lutter contre les stratégies de dissimulation et de création d'identités multiples par des individus dangereux, avec le recours aux procédures de changement de prénom et de nom, que la loi de 2022 dite Vignal a notamment simplifiées.

Cet article prévoit donc une information renforcée de l'officier de l'état civil quant aux antécédents judiciaires du demandeur ainsi que la saisine automatique du procureur de la République lorsque la demande émane d'un individu condamné pour des infractions graves. Il prévoit également que les demandes de changement d'état civil émanant d'individus qui disposent de titres d'identité étrangers ne peuvent avoir pour objet que l'unification de l'état civil avec un nom ou un prénom acquis hors du territoire français, afin de ne pas permettre les situations d'identités multiples.

Je vous propose de compléter ces dispositions par l'ajout de l'information de l'officier de l'état civil en cas d'inscription du demandeur au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (Fijait) ou au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijaisv) et par celui, le cas échéant, de la saisine du procureur. Ces mesures avaient déjà été intégrées par la commission des lois à un article de la proposition de loi de notre collègue Marie Mercier tendant à renforcer les moyens de surveillance des individus condamnés pour des infractions sexuelles, violentes ou terroristes, avec un dispositif similaire afin de garantir une traçabilité complète des demandes émanant d'individus dangereux.

J'en viens au second volet relatif à la rétention administrative des étrangers.

Celui-ci a pour objet tirer les conséquences de la censure, par le Conseil constitutionnel, des dispositions de la loi du 11 août 2025 qui étendaient le champ d'application du régime dérogatoire prévu à l'article L. 742-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda).

Ce régime s'applique à l'étranger faisant l'objet d'une peine d'interdiction du territoire français ou d'une décision d'expulsion prononcée à raison d'une condamnation pénale pour des crimes ou délits terroristes. Il permet une rétention jusqu'à 180 jours, au lieu de 90 jours dans le régime de droit commun, pouvant être prolongée à 210 jours sur le fondement de l'article L. 742-7 du Ceseda. Ce dernier est toutefois devenu inapplicable par ricochet en raison de la décision du Conseil constitutionnel, qui a censuré une mesure de coordination.

L'article 7 a précisément pour objet de rétablir la possibilité d'un maintien en rétention jusqu'à 210 jours, ce qui ne semble pas soulever de difficulté.

L'article 8 vise à étendre le champ d'application du régime dérogatoire, en essayant de tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel.

Dans la version adoptée par l'Assemblée nationale, sont concernés les étrangers qui, cumulativement, font l'objet d'une décision d'éloignement, représentent une menace actuelle, réelle et d'une particulière gravité pour l'ordre public et qui ont été condamnés définitivement pour des faits d'une certaine gravité.

Je me suis interrogé sur l'intérêt de conserver ce dernier critère de la condamnation pénale définitive. À la lecture de la décision du Conseil constitutionnel, il ne paraît en aucun cas indispensable puisque c'est justement en raison de l'absence d'exigence tirée de la démonstration de la gravité et de l'actualité de la menace que représente l'étranger que le Conseil s'est notamment fondé pour censurer les dispositions en cause, qui prévoyaient l'application de ce régime du seul fait d'une condamnation pénale définitive pour des faits graves. Néanmoins, suivant en cela l'avis du Conseil d'État, je vous proposerai de le conserver.

Cependant, je vous suggérerai également d'y apporter certaines précisions, car la rédaction retenue par l'Assemblée nationale – qui exige une condamnation pour des faits d'atteinte aux personnes punies de trois ans ou plus d'emprisonnement – ne me semble pas satisfaisante. D'une part, elle englobe des infractions qui ne me paraissent pas, à la lumière de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, d'une gravité suffisante. D'autre part, elle laisse de côté un grand nombre d'infractions particulièrement graves, des crimes comme des délits.

Afin d'assurer la proportionnalité, mais aussi l'effectivité du dispositif, je vous propose donc de porter à cinq ans, au lieu de trois ans, le

seuil de la peine d'emprisonnement encourue, ce qui correspond à la mesure adoptée par la commission lors de l'examen de la loi Eustache-Brinio, et d'élargir le champ des infractions concernées.

Je vous présenterai également un second amendement visant à clarifier l'articulation des dispositions de l'article L. 742-6 du Ceseda avec le régime de droit commun, en fixant à 90 jours de rétention, au lieu de 30, le point de départ du régime dérogatoire.

Cet allongement de la durée du placement en rétention doit favoriser l'éloignement des étrangers en cause. Comme l'exposait notre collègue Lauriane Josende dans son rapport sur la proposition de loi visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive, adoptée le 11 août 2025, « les étrangers aux profils les plus "lourds" sont aussi les plus difficiles à expulser, que cela soit dû à la réticence des États concernés ou aux stratégies d'évitement mises en œuvre par les intéressés. »

Je vous soumettrai encore deux autres amendements portant articles additionnels et tendant à suppléer aux conséquences de deux décisions par lesquelles le Conseil constitutionnel a censuré certains pans du régime de la rétention.

L'amendement COM-22 vise à permettre la réitération du placement en rétention pour l'exécution d'une décision d'éloignement.

Dans une décision du 16 octobre dernier, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions de l'article L. 741-7 du Ceseda, faute pour celles-ci d'encadrer suffisamment la réitération de la rétention, en reportant leur abrogation au 1<sup>er</sup> novembre 2026.

Par ailleurs, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), dans une décision du 5 mars 2026, a jugé qu'il résultait de l'article 15 de la directive « Retour » que la durée cumulée des périodes de rétention pour l'exécution d'une décision d'éloignement ne peut excéder la durée maximale de rétention prévue par le droit de l'État membre, y compris si ces périodes sont entrecoupées de remises en liberté. Or, le droit français ne prévoyant pas de durée maximale – hormis celles qui sont fixées pour chaque période de rétention, soit 90 ou 210 jours – ce sont ces dernières qui sont regardées par certaines juridictions comme les plafonds de durée de rétention.

L'article 8 *bis* que je vous propose d'adopter a donc pour objet de fixer la durée maximale de rétention pour l'exécution d'une même décision d'éloignement à 360 jours, qui est portée à 540 jours dans le régime dérogatoire de l'article L. 742-6 du Ceseda. Comme l'impose le Conseil constitutionnel, l'article vient également encadrer les conditions dans lesquelles un nouveau placement peut être prononcé, en précisant par exemple qu'il doit être tenu compte des périodes de rétention déjà effectuées.

Le second article additionnel que je vous propose d'adopter a trait à la durée pendant laquelle l'étranger est, à la suite de sa libération par le juge judiciaire, maintenu à disposition de la justice. Ce délai doit permettre d'éviter que l'appel du procureur de la République, qui peut être assorti d'une demande de suspension de l'ordonnance, ne soit privé d'effet utile du fait de la remise en liberté immédiate de l'intéressé. Dans une décision du 12 septembre 2025, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions de l'article L. 743-19 du Ceseda qui le fixaient à vingt-quatre heures. Il a reporté leur abrogation au 1<sup>er</sup> octobre 2026 et jugé que, jusqu'à cette date, ce délai ne pouvait excéder six heures.

Je vous proposerai de le porter par amendement à dix heures, le délai en vigueur en ce qui concerne la zone d'attente pour personnes en instance et dont le Conseil constitutionnel a déjà jugé, en 2018, qu'il était conforme à la Constitution.

Ces deux dispositions sont essentielles pour garantir l'effectivité du régime de rétention administrative. Sans elles et à compter de l'automne prochain, il deviendrait impossible de réitérer un placement en rétention et tout appel du procureur de la République contre une décision de remise en liberté serait privé d'objet, ce qui, dans un État de droit, constituerait sans aucun doute une anomalie !

Au bénéfice de ces observations, je vous propose d'adopter la proposition de loi ainsi modifiée.

**M. Christophe Chaillou.** – Merci de la clarté de votre exposé et pour vos propositions.

Vous l'avez dit, il ne convient pas de revenir ici sur l'émotion légitime suscitée par l'horreur de certains crimes ; chacun partage la nécessité à la fois d'assurer la sécurité de nos concitoyens et de lutter fermement contre le terrorisme. Pour un certain nombre d'entre nous, nous n'avons jamais failli lorsqu'il a fallu prendre les décisions, parfois extrêmement difficiles, qui s'imposaient afin d'agir concrètement dans la lutte contre le terrorisme.

Néanmoins, nous l'avions déjà souligné lors de l'examen de précédents textes législatifs, lorsque nous évoquons des sujets aussi lourds de conséquences, particulièrement pour les libertés individuelles, il importe de ne pas perdre de vue deux repères essentiels.

Il s'agit premièrement du respect des droits fondamentaux, à savoir les engagements internationaux de notre pays, notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et les principes qui découlent de notre Constitution. Nous avons signalé les forts risques d'inconstitutionnalité de précédentes lois, que le Conseil constitutionnel n'avait par la suite d'ailleurs pas manqué de censurer. Il nous faut donc trouver l'équilibre entre la nécessité d'assurer la sécurité de nos concitoyens et celle de veiller au respect de nos principes fondamentaux, pour ne pas glisser vers l'arbitraire.

Or il nous semble que plusieurs des dispositions de la présente proposition de loi, telles que celles qui ont trait à l'examen psychiatrique ou à la création de nouvelles mesures de rétention de sûreté, tendent à nous faire évoluer vers un système qui n'est pas le nôtre et qui relève précisément de l'arbitraire.

Le second repère qui doit nous guider est celui de l'efficacité des propositions.

Nous le savons tous, la difficulté majeure tient à l'impossibilité de reconduire dans leurs pays les personnes coupables d'actes de terrorisme ou d'autres actes d'une particulière gravité. On peut certes imaginer d'allonger sans cesse le délai de la rétention administrative, mais nous en connaissons les conséquences sur la saturation des centres de rétention administrative (CRA). On nous dira aussi que nous sommes loin d'atteindre les délais maximaux de rétention fixés par l'Union européenne. Cependant, que faire après les avoir encore étendus ? Car lorsque les personnes ne sont pas reconduites à la frontière dans les tout premiers jours ou les toutes premières semaines, elles ne le seront jamais. À cet égard, l'allongement du délai de rétention administrative ne sert malheureusement à rien. Il serait d'ailleurs utile de connaître les effets de précédentes extensions du délai de rétention. Mais aucune étude d'évaluation ne nous est proposée. Nous sommes une nouvelle fois confrontés - nous le dénonçons déjà au printemps 2025 - à une forme de surenchère qui vise à répondre, sans cependant aucune espèce d'efficacité, à une émotion légitime.

Avec la création d'une rétention de sûreté terroriste, nous atteignons des limites que nous n'avions jamais approchées sur le plan du respect de nos principes fondamentaux. Ce type de rétention ouvrirait en effet la possibilité de maintenir indéfiniment en rétention, par le jeu des reconductions, des personnes qui ont été condamnées et ont purgé leur peine. Nous ne pouvons qu'émettre des doutes sur le bien-fondé d'un tel dispositif, au regard tant du respect de nos principes fondamentaux que de son efficacité.

Confier au préfet la mesure d'injonction d'examen psychiatrique, sans avis préalable, sur le seul fondement d'une analyse du risque, au surplus en dépit des grandes difficultés que nos structures de suivi psychiatrique rencontrent aujourd'hui et malgré l'hostilité des professionnels du secteur, nous place également à la limite de l'arbitraire, *a fortiori* avec l'amendement que vous proposez, monsieur le rapporteur. Nous nous interrogeons de même sur l'efficacité de la mesure.

Au-delà, il reste possible de débattre de l'opportunité de plusieurs autres propositions, par exemple de celle qui a trait au changement d'identité. Cependant, il importe toujours d'en peser l'intérêt à l'aune tant des conséquences qu'elles emporteraient pour les personnes concernées que de leur efficacité réelle.

Quoi qu'il en soit, cette proposition de loi nous apparaît dans l'ensemble répondre ni à l'exigence de respect de l'État de droit ni à l'impératif d'efficacité. C'est pourquoi nous y sommes défavorables et proposerons des amendements de suppression de l'ensemble des articles.

**M. Guy Benarroche.** – Je suis quelque peu las de ce type de textes qui avancent de fausses solutions à de véritables problèmes.

Quel est donc l'article ou l'amendement qui portera sur la construction de nouveaux centres de rétention ? Où entendez-vous donc retenir ces personnes ayant purgé leur peine et en attente de leur expulsion ? En caricaturant, votre logique commanderait que l'on mette en place des systèmes permettant leur expulsion effective et rapide, en application des décisions prises à leur encontre. Il n'en est rien et l'on se contente de prévoir leur maintien en rétention, sans savoir exactement où – les CRA commencent à connaître les mêmes difficultés de surpopulation que les prisons et les maisons d'arrêt – ni combien de temps, en faisant en sorte de pouvoir réitérer plusieurs fois la durée de la rétention.

Ce texte est caricatural, un trait que renforcent encore les amendements du rapporteur. Nous voterons donc contre le premier et les seconds. Après le rejet d'un premier texte, en partie au motif de son inconstitutionnalité, force est de constater que l'on réitère les mêmes erreurs. Un tel texte nous mène dans le mur !

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – Il est parfois de coutume en séance publique – et cela a été le cas à l'Assemblée nationale – de jouer sur le registre de l'émotion. Je m'en garderai bien, même si l'on ne saurait ignorer que, derrière ce texte, ce sont des vies qui ont été foudroyées et des familles brisées.

Et s'il est légitime que nous nous interroguions sur la question de savoir dans quelle mesure la proposition de loi vient porter atteinte aux libertés publiques, il ne faut pas non plus perdre de vue que parmi ces libertés figure celle de tout un chacun d'aller et venir sans crainte, de s'asseoir à la terrasse d'un café ou de simplement rentrer chez soi.

Pour ma part, je me suis attaché à écouter l'ensemble des parties prenantes. Quand trois auditions seulement ont été organisées à l'Assemblée nationale, nous en avons conduit treize, ce qui nous a permis de rencontrer les représentants de plusieurs corporations qui n'avaient au préalable pas été entendues.

Mon attention a également et évidemment porté sur la conformité à la Constitution des dispositions que nous examinons. Il est exact qu'un équilibre doit être trouvé entre l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et l'exercice des libertés constitutionnellement garanties. Le Conseil d'État a d'ores et déjà été sollicité, afin de ne pas reproduire les écueils d'un précédent texte et de ne pas encourir la censure du Conseil constitutionnel.

Cet équilibre me semble trouvé. La sévérité que vous dénoncez répond au constat, issu de l'avertissement d'acteurs de services de renseignement, que des personnes laissées en liberté sont particulièrement dangereuses.

La durée de rétention en France est bien inférieure aux standards européens : elle s'élève à 18 mois – soit 540 jours – en Allemagne, en Italie et en Belgique et à 12 mois en Suède et en Slovénie. Le règlement Retour, toujours en cours de discussion, prévoit une durée de rétention de 24 mois, soit 720 jours, et supprime même cette limite de durée pour les étrangers présentant une menace pour l'ordre public. Vous invoquez également la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Or, la Cour européenne des droits de l'homme juge que le premier paragraphe de l'article 5 de cette convention n'impose pas aux États parties de fixer dans leur droit une durée maximale de rétention.

Je rejoins les propos qui ont été tenus sur les changements d'identité. J'ai entendu des horreurs être proférées sur ce sujet à l'Assemblée nationale. Nous visons seulement des personnes qui dissimuleraient leur identité à l'occasion d'un changement de nom et de prénom en vue d'accomplir des actes terroristes, sachant que cette procédure est devenue fréquente et est facile à mettre en œuvre depuis la promulgation de la loi Vignal.

Cette proposition de loi ne peut accorder de moyens supplémentaires aux CRA. Vous savez néanmoins qu'un plan d'action pour la construction de nouveaux centres de rétention est en cours d'application.

**M. Guy Benarroche.** – Il y a un plan, mais il n'y a pas d'argent !

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – Ainsi, de nouveaux CRA verront le jour, notamment à Bordeaux en 2026 et à Dunkerque en 2027.

L'injonction d'examen psychiatrique n'est pas arbitraire. Les psychiatres sont prêts à s'impliquer dans le dispositif, aux côtés des services de renseignement. Toutefois, le dispositif qui leur était proposé ne leur semblait pas opérationnel. C'est pourquoi nous avons défini des conditions de mise en œuvre strictes. Ces mesures d'injonction doivent être contrôlées par le juge à chaque étape et répondre à l'ensemble des garanties prévues dans le droit commun et validées par le Conseil constitutionnel.

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que le périmètre indicatif de la proposition de loi inclut les dispositions relatives aux mesures administratives relatives à la lutte contre le terrorisme, aux mesures judiciaires de rétention de sûreté et de prévention de la récidive terroriste, à la procédure de changement de nom et de prénom à l'état civil et à la rétention administrative des étrangers.

*Il en est ainsi décidé.*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – L'amendement COM-1 vise à supprimer l'article 1<sup>er</sup>, relatif à l'injonction d'examen psychiatrique, qui constitue le pilier de cette proposition de loi. Avis défavorable.

*L'amendement COM-1 n'est pas adopté.*

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – L'amendement COM-9 vise à supprimer l'avis préalable du psychiatre sur dossier qui serait requis pour que le préfet puisse prendre une mesure d'injonction d'examen psychiatrique à l'égard d'une personne radicalisée et présentant des troubles psychiatriques.

**M. Christophe Chaillou.** – Selon vous, les psychiatres que vous avez consultés sont prêts à s'impliquer dans ce dispositif. Or cet amendement a pour objet de supprimer leur avis préalable : j'ai du mal à vous suivre...

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – Un avis psychiatrique figure déjà dans les notes blanches des services de renseignement, comme nous l'a confirmé la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI). Les psychiatres ne veulent pas avoir à donner un avis préalable sur dossier, car ils craignent que celui-ci ne soit médiocre. L'avis d'un psychiatre en situation de rencontrer la personne concernée semble une meilleure option.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Sans avis préalable, comment le préfet peut-il prendre sa décision ? A-t-il la science infuse, dispose-t-il d'une boule de cristal ?

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – Il n'y a pas non plus d'avis préalable pour la mise en œuvre de Micas.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Soit, mais, en l'occurrence, nous parlons ici d'une mesure d'injonction de soin que le préfet s'apprête à prendre sur la base d'aucun avis.

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – Encore une fois, les psychiatres ne sont pas d'accord pour rendre un avis préalable sur dossier, mais un avis psychiatrique figure bien dans la note blanche.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Mais la note blanche n'a aucune valeur !

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – C'est ainsi que les choses se pratiquent déjà.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – C'est bien cela qui m'inquiète ! Les notes blanches ne sont pas opposables et nous ne savons pas d'où elles émanent. Il est d'ailleurs intéressant d'observer que les psychiatres ne souhaitent pas émettre d'avis préalable.

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – Les psychiatres sont prêts à collaborer, c'est ce qui compte. Ils souhaitent rendre un avis, mais seulement après avoir rencontré la personne visée par l'injonction psychiatrique.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Ils veulent collaborer, mais ils ne veulent pas que cela se sache.

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Le préfet est saisi sur la base d'une note de renseignement, qui contient l'avis d'un psychiatre. Le rapporteur considère qu'il n'y a pas lieu de doubler cet avis par un avis complémentaire sur dossier. Rassurez-vous, les psychiatres seront bel et bien impliqués dans la procédure, puisqu'il s'agit d'une injonction de soins psychiatriques.

*L'amendement COM-9 est adopté.*

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – L'amendement COM-10 précise que l'injonction d'examen psychiatrique vise non seulement à lutter contre le terrorisme, mais aussi à assurer la protection de la santé des individus radicalisés souffrant de troubles psychiatriques.

La procédure d'injonction doit en effet déboucher sur la mise en place de soins adaptés au sein d'un établissement d'accueil. D'un point de vue constitutionnel, il est important de préciser les choses ainsi, car la notion de soins n'existe pas en tant que telle.

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Dès lors qu'on détecte un trouble, il est préférable de le prendre en charge.

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – C'est exact, d'autant que cela rejoint les attentes de la profession.

*L'amendement COM-10 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-11 est adopté.*

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – L'amendement COM-12 vise à renvoyer à l'autorité administrative la charge d'établir la liste des psychiatres procédant aux examens psychiatriques, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.

*L'amendement COM-12 est adopté.*

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – L'article 1<sup>er</sup> vise à renforcer l'impartialité de l'examen psychiatrique, en prévoyant que le psychiatre procédant à l'examen ne devra pas avoir reçu la personne visée par l'injonction au cours des dix dernières années. Or les psychiatres que nous avons interrogés ne comprennent pas pourquoi cette durée a été retenue. Nous proposons donc, par l'amendement COM-13, de supprimer cette mention.

**Mme Audrey Linkenheld.** – Les psychiatres seront-ils en nombre suffisant ?

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – Les psychiatres devraient être plus nombreux, c'est certain. Toutefois, selon la DGSI, 89 départements seront largement couverts.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – L'entretien entre le psychiatre et la personne visée par la mesure d'injonction peut-elle être effectuée par visioconférence ?

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Une telle modalité n'est pas prévue dans la procédure. En revanche, rien ne vous interdit de déposer un amendement en ce sens.

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – Le but est que la procédure soit la plus opérationnelle possible, en pratique. L'examen devrait plutôt se passer en présentiel, afin de garantir la qualité de l'expertise psychiatrique.

*L'amendement COM-13 est adopté.*

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – L'amendement COM-14 tend à renforcer les garanties procédurales applicables à la visite domiciliaire, qui doit être autorisée et motivée par la requête du préfet et l'ordonnance du juge.

*L'amendement COM-14 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 1<sup>er</sup> bis**

*L'article 1<sup>er</sup> bis est adopté sans modification.*

#### **Article 2**

**M. Christophe Chaillou.** – L'amendement COM-2 vise à supprimer l'article 2, car les dispositifs de rétention de sûreté nous semblent totalement arbitraires pour des personnes condamnées et ayant déjà purgé leur peine. Les mesures de privation de liberté pourraient être réitérées à l'infini.

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – Avis défavorable : le dispositif reprend l'intégralité des garanties prévues dans le régime de droit commun de la rétention de sûreté, qui ont été validées par le Conseil constitutionnel.

**M. Christophe Chaillou.** – Il est difficile de trouver des places au sein des établissements de suivi médico-psychiatrique, dont la situation se dégrade dans nos départements, comme nous le savons tous.

*L'amendement COM-2 n'est pas adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-15 est adopté.*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 3**

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – L'amendement COM-3 vise à supprimer l'article 3. J'émet un avis défavorable, d'autant que nous prévoyons une garantie supplémentaire pour sécuriser le dispositif.

*L'amendement COM-3 n'est pas adopté.*

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – L'amendement COM-16 tend à encadrer la mesure judiciaire prévue à l'article 3 en précisant les activités qui peuvent être interdites à la personne visée par le dispositif.

*L'amendement COM-16 est adopté.*

*L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 4**

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – Je suis défavorable à l'amendement COM-4, qui vise à supprimer l'article 4, car la disposition prévoit de renforcer l'information des préfets et des services de renseignement.

*L'amendement COM-4 n'est pas adopté.*

*L'article 4 est adopté sans modification.*

#### **Article 5**

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – L'amendement COM-5 vise à supprimer l'article 5, au motif qu'il porterait une atteinte importante aux libertés individuelles. Nous pensons, au contraire, qu'il s'agit d'une disposition de bon sens. Nous souhaitons éviter qu'un individu faisant l'objet d'une Micas ne se soustraie à la surveillance du ministère de l'intérieur, le temps que le juge statue en appel.

*L'amendement COM-5 n'est pas adopté.*

*L'amendement de clarification rédactionnelle COM-17 est adopté.*

*L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 6**

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – L'amendement COM-6 tend à supprimer l'article 6, alors qu'il permet d'éviter les stratégies de dissimulation d'identité. Avis défavorable.

**M. Christophe Chaillou.** – Le dispositif, tel qui est rédigé, nous semble avoir des conséquences très larges. Ainsi, il pourrait viser des personnes qui se trouvent dans des situations extrêmement difficiles.

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – Avez-vous des exemples à nous donner ?

**M. Christophe Chaillou.** – Votre texte pourrait viser des individus très éloignés du terrorisme. Par exemple, certaines personnes demandent à modifier leur prénom seulement parce qu'ils souhaitent changer de genre.

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – Le texte ne cible absolument pas ces profils.

**M. Christophe Chaillou.** – Certes, mais nous redoutons les effets collatéraux.

*L'amendement COM-6 n'est pas adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-19 est adopté.*

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – L'amendement COM-18 vise à renforcer le régime des demandes de changement d'état civil des personnes inscrites sur divers fichiers. Il ne fait que reprendre la proposition de notre collègue Marie Mercier : celle de consolider les moyens de surveillance des individus condamnés pour infractions sexuelles ou actes terroristes.

*L'amendement COM-18 est adopté.*

*L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 7**

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – L'amendement COM-7 tend à supprimer l'article 7, qui rétablit la possibilité de prolonger à 210 jours la rétention administrative des étrangers relevant du régime dérogatoire de l'article L. 742-6 du Ceseda : avis défavorable.

**M. Christophe Chaillou.** – Nous revenons au débat que nous avons eu au printemps dernier. L'efficacité des mesures de rétention est nulle. Leur durée est certes inférieure aux autres pays européens, mais la France est en même temps le pays qui délivre le plus d'obligations de quitter le territoire français (OQTF). Nous n'arrivons pas du tout à gérer cette situation, qui conduit à la saturation des CRA.

On risque de surcharger les dispositifs existants, si bien que les personnes sous OQTF ne seront plus expulsées et finiront par sortir des centres de rétention, d'une façon ou d'une autre. Cela ne correspond plus du tout à la logique initiale de la rétention administrative.

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – Il ne s'agit pas d'étendre le champ d'application du régime dérogatoire – c'est l'objet de l'article 8 – mais de rectifier une erreur de coordination due à la décision du Conseil constitutionnel du 7 août dernier, dont la disposition en cause a été une victime collatérale.

Nous rétablissons ainsi la possibilité de prolonger à 210 jours la rétention d'un étranger condamné pour crime ou délit terroriste, ce que la loi permettait depuis 2011 et que le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution.

*L'amendement COM-7 n'est pas adopté.*

*L'article 7 est adopté sans modification.*

### **Article 8**

**M. Christophe Chaillou.** – L'amendement COM-8 vise à supprimer l'article 8, qui est particulièrement attentatoire à la liberté individuelle.

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – Nous avons voulu tirer les conséquences de la censure prononcée par le Conseil constitutionnel l'été dernier. La présente proposition de loi s'appuie donc sur un avis du Conseil d'État et respecte les exigences constitutionnelles. Toutefois, je reconnais le caractère insatisfaisant du seuil des infractions pénales, fixé à trois ans. Son rehaussement à cinq ans semble plus adapté.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Peine encourue ne veut pas dire condamnation. Il serait préférable que le texte parle de condamnation effective.

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – La notion de peine encourue paraît au contraire préférable et d'application plus simple.

*L'amendement COM-8 n'est pas adopté.*

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – L'amendement COM-20 vise à clarifier l'articulation du régime dérogatoire de rétention avec le régime de droit commun. Il reprend également un amendement de notre ancien collègue André Reichardt au sujet des étrangers condamnés pour des crimes ou délits terroristes.

*L'amendement COM-20 est adopté.*

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – L'amendement COM-21 vise à modifier les conditions d'extension du champ d'application du régime dérogatoire de rétention administrative. Comme évoqué précédemment, la référence aux atteintes à la personne nous semblait laisser de côté un grand nombre d'infractions graves.

*L'amendement COM-21 est adopté.*

*L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Après l'article 8**

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – L'amendement COM-22 a pour objet d'encadrer les conditions de réitération de la rétention pour l'exécution d'une même décision d'éloignement.

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Il s'agit, encore une fois, de se conformer aux exigences constitutionnelles et européennes.

**M. Christophe Chaillou.** – L’extension de la durée de la rétention à 540 jours maximum me semble poser problème au regard de l’article 5 de la Convention européenne des droits de l’homme.

*L’amendement COM-22 est adopté et devient article additionnel.*

#### **Article 8 ter**

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – L’amendement COM-23 vise à supprimer l’article 8 ter. Avis défavorable, car, suivant la doctrine de la commission, nous ne sommes pas favorables aux demandes de rapport.

**M. Christophe Chaillou.** – C’est dommage, pour une fois que nous étions prêts à voter cette disposition...

**M. Guy Benarroche.** – C’est une chose d’écarter cette demande de rapport ; c’en est une autre de dire que cela correspond à la doctrine de la commission. Celle-ci connaît pourtant bien des exceptions, quand cela arrange la majorité !

*L’amendement COM-23 est adopté.*

*L’article 8 ter est supprimé.*

#### **Après l’article 8 ter**

**M. Hervé Reynaud, rapporteur.** – L’amendement COM-24 tend à fixer à dix heures le délai pendant lequel un étranger, après sa libération par le juge judiciaire, est maintenu à la disposition de la justice. Un délai de vingt-quatre heures est excessif selon le Conseil constitutionnel, qui l’a fixé à titre transitoire à six heures. Je vous propose de le porter à dix heures, durée qui avait été validée par le Conseil constitutionnel en 2018.

*L’amendement COM-24 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Patrick Kanner.** – Nous avons bien compris que les arguments très précis de M. Chaillou ne vous ont pas convaincus. La Haute Assemblée s’apprête à voter ce texte et une commission mixte paritaire sera réunie dans la foulée, puisque l’urgence a été déclarée. Je précise d’emblée que notre groupe saisira le Conseil constitutionnel, qui viendra rétablir le droit dans sa force et son contenu.

Puisque l’État de droit est sacré et intangible, à nos yeux, je regrette que nous élaborions une loi qui sera forcément censurée par la suite. Dans ces conditions, je tenais à ce que cette remarque figure bien au compte rendu de la présente réunion.

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Les arguments de M. Chaillou méritent examen, mais il faut aussi prêter attention aux arguments du rapporteur. Vous aurez d’ailleurs remarqué que ce dernier s’est efforcé de se rapprocher le plus possible de la position du Conseil constitutionnel, précisément pour éviter d’encourir sa censure.

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Les sorts des amendements examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
M. CHAILLOU	1	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>M. REYNAUD, rapporteur</b>	9	Suppression de l'avis préalable du psychiatre	<b>Adopté</b>
<b>M. REYNAUD, rapporteur</b>	10	Objectif de protection de la santé	<b>Adopté</b>
<b>M. REYNAUD, rapporteur</b>	11	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. REYNAUD, rapporteur</b>	12	Établissement de la liste des psychiatres habilités à procéder à l'examen psychiatrique par l'autorité administrative	<b>Adopté</b>
<b>M. REYNAUD, rapporteur</b>	13	Renforcement de l'impartialité de l'examen psychiatrique	<b>Adopté</b>
<b>M. REYNAUD, rapporteur</b>	14	Renforcement des garanties procédurales applicables à la visite domiciliaire	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b>			
M. CHAILLOU	2	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>M. REYNAUD, rapporteur</b>	15	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b>			
M. CHAILLOU	3	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>M. REYNAUD, rapporteur</b>	16	Possibilité, dans le cadre d'une mesure judiciaire de prévention de la commission d'actes de terrorisme, d'interdire à la personne en faisant l'objet de se livrer à une activité dans l'exercice ou à l'occasion de laquelle la commission d'un acte de terrorisme présente une probabilité très élevée, compte tenu de la dangerosité de la personne	<b>Adopté</b>
<b>Article 4</b>			
M. CHAILLOU	4	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Article 5</b>			
M. CHAILLOU	5	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. REYNAUD, rapporteur</b>	17	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 6</b>			
M. CHAILLOU	6	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>M. REYNAUD, rapporteur</b>	19	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. REYNAUD, rapporteur</b>	18	Prévoir un suivi renforcé des demandes de changement d'état civil d'inscrits au Fijaisv et au Fijait	<b>Adopté</b>
<b>Article 7</b>			
M. CHAILLOU	7	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Article 8</b>			
M. CHAILLOU	8	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>M. REYNAUD, rapporteur</b>	20	Clarification de l'articulation du régime dérogatoire de rétention avec le régime de droit commun	<b>Adopté</b>
<b>M. REYNAUD, rapporteur</b>	21	Modification des conditions pour l'extension du champ d'application du régime dérogatoire de la rétention administrative	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 8</b>			
<b>M. REYNAUD, rapporteur</b>	22	Encadrement des conditions de réitération de la rétention pour l'exécution d'une même décision d'éloignement	<b>Adopté</b>
<b>Article 8 ter</b>			
<b>M. REYNAUD, rapporteur</b>	23	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 8 ter</b>			
<b>M. REYNAUD, rapporteur</b>	24	Fixation à dix heures du délai pendant lequel l'étranger, après sa libération par le juge judiciaire, est maintenu à disposition de la justice	<b>Adopté</b>

## **RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT**

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>.

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 bis et 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 13 mai 2026, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 597 (2025-2026) visant à renforcer la sécurité, la rétention administrative et la prévention des risques d'attentat.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives :

- aux mesures administratives relatives à la lutte contre le terrorisme ;
- aux mesures judiciaires de rétention de sûreté et de prévention de la récidive terroriste ;
- à la procédure de changement de nom et de prénom à l'état-civil ;
- à la rétention administrative des étrangers.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

**M. Charles Rodwell**, député des Yvelines, auteur de la proposition de loi

### Ministère de l'intérieur

*Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)*

**Mme Céline Berthon**, directrice générale

*Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)*

**Mme Pascale Léglise**, directrice

*Direction générale des étrangers en France (DGEF)*

**M. Cyriaque Bayle**, sous-directeur de la lutte contre l'immigration irrégulière

*Direction nationale de la police aux frontières (DNPAF)*

**M. Vincent Le Beguec**, directeur national

**M. Frédéric Huignard**, adjoint à la sous-directrice de la rétention, de l'éloignement et des procédures

### Ministère de la justice

*Direction de l'action criminelle et des grâces (DACG)*

**M. Julien Morino-Ros**, sous-directeur de la négociation et de la législation pénales

**Mme Justine Leblanc**, rédactrice

*Direction des affaires civiles et du sceau (DACS)*

**Mme Léa-Morgane Cohen**, cheffe du bureau de la procédure civile spéciale et du droit social

**M. Emmanuel Germain**, adjoint au bureau des droits des personnes et de la famille

**Conseil national des barreaux (CNB)**

**Mme Amélie Morineau**, présidente de la commission Libertés et droits de l'homme

**Mme Nancy Ranarivello**, chargée de mission affaires publiques

**Audition commune des représentants des psychiatres**

*Fédération française de psychiatrie*

**M. Michel David**, ancien président

*Conseil national professionnel de psychiatrie (CNPP)*

**Mme Marie-José Cortes**, psychiatre, membre du conseil d'administration

**M. Manuel Orsat**, psychiatre, expert près la cour d'appel d'Angers

**M. Romain Aubert**, chargé de mission

**CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

- **Direction générale de l'administration pénitentiaire (DGAP)**

## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp125-597.html>